



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

MARIA DE FÁTIMA MOREIRA

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL, MOVIMENTOS SOCIAIS E
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO ALTO SERTÃO
SERGIPANO**

SÃO CRISTOVÃO-SE

2016

MARIA DE FÁTIMA MOREIRA

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL, MOVIMENTOS SOCIAIS E
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO ALTO SERTÃO
SERGIPANO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe, como parte dos requisitos para a obtenção do grau de mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a. Dr^a Maria da Conceição Almeida Vasconcelos

SÃO CRISTÓVÃO-SE

2016

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

M872 Moreira, Maria de Fátima
p Participação social, movimentos sociais e
desenvolvimento territorial no Alto Sertão Sergipano / Maria
de Fátima Moreira ; orientadora Maria da Conceição Almeida
Vasconcelos. – São Cristóvão, 2016.
137 f. : il.

Dissertação (mestrado em Serviço Social) – Universidade
Federal de Sergipe, 2016.

1. Serviço social. 2. Movimentos sociais. 3. Participação social.
4. Comunidades - Desenvolvimento. 5. Desenvolvimento rural. I.
Vasconcelos, Maria da Conceição Almeida, orient. II. Título.

CDU 364.4:316.334.55(813.7)

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

MARIA DE FÁTIMA MOREIRA

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL, MOVIMENTOS SOCIAIS E
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO ALTO SERTÃO
SERGIPANO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe, como parte dos requisitos para a obtenção do grau de mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a. Dr^a Maria da Conceição Almeida Vasconcelos.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Maria da Conceição Almeida Vasconcelos (Orientadora)
Universidade Federal de Sergipe (UFS)

Prof^a. Dr^a. Maria da Conceição Vasconcelos Gonçalves
Universidade Federal de Sergipe (UFS)

Prof^a. Dr^a. Theresa Cristina Zavaris Tanezini
Universidade Federal de Sergipe (UFS)

**SÃO CRISTÓVÃO-SE
2016**

Ao saudosos ***Jairzinho***, meu sobrinho do coração, onde quer que você esteja, dedico este trabalho.

AGRADECIMENTOS

Desenvolver esse estudo tardiamente, depois de uma caminhada de mais de duas décadas da formação inicial em Serviço Social, foi um grande desafio! Em todas as tentativas surgiam obstáculos que empurravam esse sonho pra outro momento até que, em 2013 em um momento de extrema tristeza e vazio, canalizei todas as minhas forças para a leitura em preparação ao exame de seleção, quão foi a minha surpresa e satisfação, fui aprovada!!! Não foi fácil, dar conta da maternidade, do trabalho diário, do suporte emocional a minha irmã e acompanhar o curso. Mas diante de tudo, cheguei aqui, venci e realizei um sonho. Como diz o canto das companheiras, “eu sou da luta e da luta eu não fujo”! Obrigada Deus, por essa superação e conquista!

Agradeço especialmente a minha orientadora, **Conceição Almeida**, cuja inteligência e dedicação me foram úteis para a conclusão deste estudo. Obrigada pela sua disposição, acolhimento em sua residência, caronas e todo seu esforço para que eu pudesse concluir, obrigada mesmo!

A todas as professoras do mestrado, em especial, a **Lica** que desde o início me incentivou e cativou todas nós com sua gentileza, leveza e competência na condução da Pós-graduação, além de suas valiosas contribuições nas bancas de qualificação e examinadora. Lhe sou muito grata! A professora Tereza Martins e Walter, pelo apoio no atendimento, presteza e dedicação.

Meu agradecimento ao Professor **Olívio Teixeira** que mesmo à distância contribuiu na qualificação, orientando e disponibilizando materiais bibliográficos, enriqueceu meus conhecimentos sobre o desenvolvimento territorial. Obrigada, Olívio!

Aos movimentos sociais do Território do Alto Sertão, em especial, ao movimento sindical (**Fetase e sindicatos**), **MPA**, **MST**, **FEACOM** e **Associação do Mocambo**, por terem se colocado à disposição para as entrevistas e contribuírem no processo de construção das políticas públicas. Vocês são a maior fonte de inspiração e motivação para as novas gerações na luta pela transformação social.

Meu afetuoso agradecimento as amigas e companheiras **Daniela Bento** e **Iva Melo** pelo acolhimento, apoio logístico e presteza nas viagens ao território. Muito mais que a hospedagem, foram os diálogos, troca de informações da dinâmica do território e os momentos de descontração. Só sendo cearense mesmo pra tanto humor! Obrigada queridas.

A professora **Theresa Cristina Zavaris**, que aceitou fazer parte da Banca e me motivou no estágio da docência, além de ser uma referência na temática em questão e na prática social junto aos movimentos sociais, o meu muito obrigado!

Aos meus filhos, **Luiz Antônio e João Victor**, que compreenderam minhas ausências nos momentos de lazer, no acompanhamento escolar, na vida familiar. Foi necessário, e que isso lhes sirva de inspiração para ir em busca de seus sonhos, o conhecimento nos coloca possibilidades, acreditem! Amo vocês!

Aos familiares que me deram suporte e me animaram nesta caminhada: **Minha mãe, Bete, Socorro e Jair**, que me substituem no cuidado com meus filhos; Joelma, Junior, Teixeira e Ninha, obrigada por tudo!

Meu muito obrigado a **Thais Lima**, minha futura nora, que gentilmente me cedeu o gravador para as entrevistas, necessário e útil para a pesquisa de campo. Da mesma forma, minha colega de trabalho **Synara Almeida** que contribui na transcrição de algumas entrevistas e com seu saber na psicologia me tranquilizava, acalmando meus estresses.

As colegas de curso, obrigada pela troca de experiências, de saberes, do respeito, do carinho. Valeu meninas!!

RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar a participação dos movimentos sociais no Colegiado do Alto Sertão Sergipano com vistas ao desenvolvimento territorial. Para tanto, fez-se necessário verificar como se dá o processo de representação e representatividade no Colegiado do Alto Sertão Sergipano; identificar as formas de participação nas instâncias colegiadas; averiguar como vem ocorrendo a articulação e comunicação neste Colegiado; e identificar as estratégias de elaboração e operacionalização dos Planos de Desenvolvimento Territorial. Trata-se de uma pesquisa exploratória, de abordagem qualitativa e que tem como base o método histórico dialético. Para a coleta dos dados, foram realizadas as pesquisas documental, bibliográfica e de campo. A pesquisa documental se efetivou mediante análise dos Planos e Projetos Territoriais, Atas e Relatórios aprovados no Colegiado do Alto Sertão. A bibliográfica ocorreu por meio de livros, artigos, teses e dissertações de mestrados e doutorados, além de cartilhas, Resoluções e outras publicações do MDA/SDT sobre o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT). Já a pesquisa de campo se realizou através da observação participante e de entrevistas semiestruturadas. Na composição atual das entidades que participam do Colegiado do Alto Sertão Sergipano estão presentes Instituições públicas, Organizações Não-Governamentais e Movimentos Sociais. Como o objeto desse estudo focou a participação dos movimentos sociais, foram entrevistados oito representantes destes. A análise dos dados foi realizada tendo como referência os objetivos elencados e o suporte teórico utilizado no percurso da pesquisa. Os resultados apontam que o Colegiado do Alto Sertão Sergipano tem se configurado como um espaço importante de participação dos movimentos sociais, que historicamente já possuíam uma história de luta, sempre vinculada ao acesso à terra e a melhoria de vida da população do campo. A constituição de uma instância colegiada permitiu agregar os movimentos sociais que lutavam por questões específicas e localizadas em seus municípios para outra direção, cujo propósito é o desenvolvimento do Território. Ainda que essa instância tenha sido criada a partir de uma iniciativa governamental, o Colegiado do Alto Sertão Sergipano foi se constituindo respeitando-se a dinâmica sociopolítica já em curso e agregando outros elementos, pessoas e instituições. Apesar de inúmeros desafios vivenciados no processo participativo, no controle social e na gestão dos planos e projetos pensados coletivamente para o Território, nos gargalos da comunicação, entre outros, tem-se primado pelo consenso e negociação quando das discussões e deliberações, buscando a construção de uma nova forma de pensar o desenvolvimento territorial que leve os camponeses em conta.

Palavras-Chave: Participação social. Movimentos sociais do campo. Desenvolvimento territorial.

Résumé

Este estudio pretende analizar la participación de los movimientos sociales en la Colegiata Sergipano alta con vistas al desarrollo territorial. Para ello, es necesario ver cómo el proceso de representación y de representatividad en el Sergipe alta colegial; identificar las formas de participación en órganos colegiados; encontrar la manera de la articulación y la comunicación que ocurren en este grupo; e identificar estrategias para el desarrollo y puesta en marcha de los planes de Desarrollo Territorial. Esto es una investigación exploratoria, enfoque cualitativo y basado en el método dialéctico histórico. Para la recolección de datos, la investigación bibliográfica y documental. La investigación documental si se dio cuenta por el análisis de los planes territoriales y proyectos, minutos e informes aprobados por la alta colegial. La literatura se produjo a través de libros, artículos, tesis y disertaciones de maestría y doctorados, además de folletos, resoluciones y otra publicaciones de la MDA/SDT en el programa nacional para el sostenible desarrollo de Rural territorios (PRONAT). Ya la investigación de campo se llevó a cabo por la observación participante y entrevistas semiestructuradas. En la composición actual de las entidades que participan en la Colegiata de Sergipe alto están presentes instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales. Que el objeto de este estudio que se centró en la participación de los movimientos sociales, fueron entrevistadas ocho representantes de estos. Análisis de datos se realizan con referencia a los objetivos enumerados y el sustento teórico utilizado en el curso de la investigación. Los resultados indican que la Colegiata de Sergipe alta se ha configurado como un importante espacio para la participación de movimientos sociales, que históricamente han tenido una historia de lucha, siempre vinculada al acceso a la tierra y la mejora de vida de la población del campamento. El establecimiento de una instancia colegiada permite agregados movimientos sociales luchando por preguntas específicas y en sus municipios en la otra dirección, cuyo propósito es el desarrollo del territorio. Aunque esta instancia ha sido creada a iniciativa del gobierno, la Colegiata de Sergipe alta era está en conformidad con la dinámica sociopolítica ya en marcha y añadiendo otros elementos, individuos e instituciones. A pesar de numerosos desafíos en el proceso participativo, el control social y la gestión de planes y proyectos para el territorio, en los obstáculos de comunicación, entre otros, tiene primacía por consenso y negociación cuando las discusiones y deliberaciones, buscando la construcción de una nueva forma de pensar el desarrollo territorial que tienen los campesinos en cuenta.

Palabras-clave: Participación social. Movimientos sociales del campo. Desarrollo territorial.

LISTA DE TABELAS E FIGURAS

Tabela 1 – Pessoas residentes e domicílios particulares permanentes nos municípios do Alto Sertão Sergipano, segundo a situação do domicílio – 2000 a 2010.....	84
Tabela 2 – Produção de leite (mil/l) nos municípios do Alto Sertão Sergipano.....	85
Tabela 3 – Assentamentos rurais do Alto Sertão Sergipano no período 1986 - 2015	87
Tabela 4 – Planejamento das Ações Territoriais.....	115
Tabela 5 – Projetos Proinf no Alto Sertão Sergipano.....	120
Figura 1 – Mapa dos territórios de planejamento em Sergipe.....	80
Figura 2 – Mapa dos territórios rurais de Sergipe (MDA).....	82
Figura 3 – Taxa de analfabetismo do Alto Sertão Sergipano.....	86

LISTAS DE SIGLAS

ASA	Articulação do Semi-Árido
ATES	Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BIRD	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAP's	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CDJBC	Centro Dom José Brandão de Castro
CEDRUS	Curso de Especialização em Desenvolvimento Rural Sustentável
CFAC	Centro de Formação em Agropecuária Dom José Brandão de Castro
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CODETER	Colegiado Territorial de Desenvolvimento Territorial
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMDAGRO	Empresa de Desenvolvimento Agropecuário
FEACOM	Federação das Associações Comunitárias de Pequenos Produtores de Porto da Folha
FETASE	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Sergipe
FETRAF	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICEFASE	Instituto Centro de Formação da Agricultura Familiar de Sergipe
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFS	Instituto Federal de Sergipe
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MI	Ministério da Integração
MC	Ministério das Comunicações
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MSTTR	Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NEDET	Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG's	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBSM	Programa Brasil Sem Miséria
PDHC	Projeto Dom Helder Câmara
PRONAF	Programa Nacional da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PRORURAL	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAPP	Programa de Apoio ao Pequeno Produtor
PADRSS	Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNUD	Programa das Nações Unidas
PTC	Programa Territórios da Cidadania
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEPLAG	Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UFS	Universidade Federal de Sergipe
UHE	Usina Hidroelétrica

Sumário

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 Contextualização do enfoque territorial	18
1.2 Percurso metodológico	24
CAPÍTULO I	29
A PARTICIPAÇÃO E OS MOVIMENTOS SOCIAIS	29
2.1 A participação e seus significados	30
2.2 Os Movimentos sociais: algumas abordagens teóricas	41
2.3 Movimentos sociais: uma trajetória de luta e conquista de direitos no Brasil	48
CAPÍTULO II	55
O DESENVOLVIMENTO RURAL COM A ABORDAGEM TERRITORIAL E O TERRITÓRIO DO ALTO SERTÃO SERGIPANO	55
3.1 Desenvolvimento: notas introdutórias	56
3.2 Desenvolvimento rural no Brasil: da “revolução verde” à perspectiva da sustentabilidade	60
3.3 Do enfoque local ao enfoque territorial do desenvolvimento rural	76
3.4 O Território do Alto Sertão Sergipano: caracterização, constituição e dinâmica territorial	82
CAPÍTULO III	94
A EXPERIÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NO COLEGIADO DO ALTO SERTÃO SERGIPANO E O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	94
4.1 Representação e representatividade na constituição do Colegiado do Alto Sertão Sergipano	95
4.2 A participação dos movimentos sociais nas instâncias colegiadas	100
4.3 Institucionalidade, articulação e comunicação	107
4.4 A gestão dos planos e projetos no Colegiado do Alto Sertão Sergipano	113
CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
REFERÊNCIAS	130
APÊNDICE	137

1 INTRODUÇÃO

A participação dos movimentos sociais em espaços públicos chamados Conselhos, Colegiados ou Comitê gestor de políticas públicas é uma experiência relativamente recente no Brasil que se institucionalizou a partir da Constituição de 1988. Nos anos 1990 os governos democráticos começam a implementar as mudanças na gestão pública de forma a garantir os preceitos constitucionais no que se refere a descentralização dos recursos antes centrados no governo federal transferindo-os aos estados e municípios com a obrigatoriedade de vincular a gestão das políticas públicas à criação de Conselhos gestores tendo como condição *sine qua non* a participação social. Porém, nesse período, o panorama das mudanças contemporâneas no mundo do trabalho, a globalização e a hegemonia do capital internacional impõem as ideias neoliberais por meio dos organismos internacionais que acabaram influenciando no modelo de desenvolvimento e, consequentemente, nas políticas públicas brasileiras.

Passados mais de duas décadas da instigante participação dos movimentos sociais nos referidos Conselhos ainda é uma temática que desperta interesse de vários estudiosos das mais diferentes áreas do conhecimento, especialmente da ciências humanas e sociais, que se propõem a analisar os resultados, a dinâmica de funcionalidade, eficiência e efetividade das políticas públicas e da prática social.

Em se tratando de políticas para o meio rural, os anos 1990 ensejou o debate em torno da noção de agricultura familiar e a emergência de um novo modelo de desenvolvimento rural com sustentabilidade ambiental, viabilidade econômica e inclusão social, refletindo o esgotamento do modelo de modernização da agricultura até então vigente. Esse vigoroso momento de debate acadêmico, da participação dos movimentos sociais do campo nos fóruns e de suas mobilizações, motivaram o governo na criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1995, com linhas de crédito específica para este segmento, e em 1996 institui a modalidade PRONAF Infra-estrutura e Serviços¹ exigindo a criação de Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável, em nível municipal e estadual, sob as diretrizes do Conselho Nacional e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Já em 2003, o governo federal passa a adotar a abordagem

¹ Ver Decreto nº 1.946/96 que institui o PRONAF e dispõe sobre os espaços deliberativos de gestão, planejamento e acompanhamento em nível nacional, estadual e municipal – os Conselhos de Desenvolvimento Rural. Neste período o Programa estava vinculado à estrutura do Ministério da Agricultura e Pecuária que sofreu alteração através de outros Decretos em anos e governos subsequentes (Nº 3200/99; 3508/2000; 3992/01; 4854/03; 8735/16).

territorial como referência conceitual das políticas de desenvolvimento rural que se expressa no Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) e vem se consolidando até os dias atuais.

A nova institucionalidade de conformação dos territórios rurais – os Colegiados Territoriais – que se constituem em espaços de discussão e de planejamento das políticas de desenvolvimento rural, foi consequência, entre outros fatores, de avaliações e resultados de Programas e ações em nível municipal apontando a necessidade de maior abrangência para integrar as dinâmicas econômicas, sociopolíticas e culturais que eram latentes nas meso e microrregiões. Segundo Favareto (2009, p. 53)

[...] os conselhos criados nos anos noventa haviam contribuído para democratizar a informação sobre os destinos dos recursos públicos aplicados através dos projetos neles discutidos, mas pouco se alcançava de efetivamente inovador quando se analisava os tipos de atividades financiadas.

Outra constatação foi atribuída aos limites da participação dos atores da sociedade civil considerada fragilizada e restrita a poucos segmentos prevalecendo o poder de decisão dos gestores públicos, que reforçam as práticas clientelistas, resquícios da cultura de dominação (ABRAMOVAY, 1999).

Na tentativa de buscar explicação do dinamismo de certas regiões e o declínio de outras, diversos estudiosos têm despertado a atenção para a abordagem territorial do desenvolvimento apontando algumas variáveis, a exemplo da configuração espacial, da proximidade dos atores sociais e do desempenho institucional como de fundamental relevância para compreender os processos e níveis de desenvolvimento. De acordo com Schneider (2005, p. 100) “a maior proximidade dos atores que atuam em determinado espaço geraria ações coletivas e cooperadas [...] e, como consequência, favoreceriam o surgimento de oportunidades inovadoras de desenvolvimento”. Nesta perspectiva, o governo federal lança o PRONAT em 2003 desencadeando um processo de sensibilização e formação junto aos movimentos sociais para disseminar os instrumentos operacionais e as estratégias para as instâncias de gestão do Programa, na qual foi instituído o Colegiado do Alto Sertão Sergipano.

No processo de inserção dos movimentos sociais nestas arenas de disputas, de discussão e decisão das políticas públicas para o campo, tem-se observado algumas facetas contraditórias: por um lado as conquistas e os avanços no sentido de melhoria na formatação das políticas públicas planejadas a partir da realidade, por outro, a permanência da situação de

pobreza da maioria dos camponeses que continuam sem acesso à terra, ao crédito, à educação, à saúde, ou seja, excluídos do processo produtivo e colocados na escala dos assistidos pelos programas sociais, a exemplo do Bolsa Família.

Essas questões têm nos inquietado e nos instigado a pensar se as estratégias e critérios adotados para a participação nos espaços públicos, e especificamente no Colegiado do Alto Sertão, contemplam todos os segmentos de agricultores, as organizações e as diversidades culturais, étnicas, de gênero e geração. Essas inquietações se traduzem em outras questões como: a) como tem se dado essa participação? b) Como os movimentos sociais são chamados para interferir no planejamento, decisão e acompanhamento das ações que são desenvolvidas no Território do Alto Sertão Sergipano? c) Como ocorre a elaboração, aprovação e acompanhamento dos planos e projetos territoriais pelos movimentos sociais? d) Quais estratégias são utilizadas para estimular a participação, representação e representatividade deste território?

Tais indagações resultaram no interesse em definir como objeto de estudo a participação dos movimentos sociais no Colegiado do Alto Sertão Sergipano. Trata-se de uma temática que já vem fazendo parte da minha trajetória profissional e da minha inserção em dois espaços sócio ocupacionais: no Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais, especificamente junto à Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Sergipe (FETASE) no período de 1988-1990/ 1996-2005, e na Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário em Sergipe, entre 2005 a 2007. O primeiro proporcionou a militância política e sindical, o conhecimento da realidade camponesa e o envolvimento com a questão agrária. O segundo, órgão público federal, oportunizou, entre outros conhecimentos, uma especialização em Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRUS), através da parceria entre a SDT e a Universidade Federal de Campina Grande/PB, que teve como objeto de estudo a Gestão Social do PRONAF no Alto Sertão Sergipano, a partir da experiência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDRS), do município de Porto da Folha/SE, criado em 1997.

Além disso, a minha participação no processo de constituição da nova institucionalidade dos Colegiados Territoriais (em capacitações da SDT, conferências, mobilizações) despertou-me o interesse em estudar sobre as dinâmicas da gestão social no Alto Sertão na passagem da escala municipal para a escala territorial.

Assim, o objetivo desta pesquisa é analisar a participação dos movimentos sociais no Colegiado do Alto Sertão Sergipano de forma a compreender como ela tem ocorrido e se a presença destes movimentos vem contribuindo para a construção do desenvolvimento neste

território. De forma específica, objetiva verificar como se dá o processo de representação e representatividade no Colegiado do Alto Sertão Sergipano; identificar as formas de participação nas instâncias colegiadas; averiguar como vem ocorrendo a articulação e comunicação neste Colegiado; e identificar as estratégias de elaboração e operacionalização dos Planos de Desenvolvimento Territorial. Para tanto, parte-se da seguinte hipótese: a participação dos movimentos sociais no Colegiado do Alto Sertão Sergipano, vem se configurando em uma estratégia importante de negociação, articulação e gestão da política de desenvolvimento territorial.

Compreendemos que a participação social é o elemento que qualifica o grau de desenvolvimento de uma sociedade, pois não se concebe pensar em desenvolvimento deslocado da participação. Experiências passadas mostram que as ações públicas realizadas como uma ação isolada do Estado sem a participação da sociedade civil organizada fracassaram. Portanto, este estudo foca na análise da participação dos movimentos sociais que compõem o Território do Alto Sertão Sergipano, nas decisões, no planejamento, na execução e no acompanhamento de ações que visam o desenvolvimento deste território e que envolvem as diretrizes do governo federal contidas no Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT).

O PRONAT tem o apoio institucional e financeiro do governo federal, através do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e, assim como o PRONAF, tem como público prioritário os agricultores familiares que se compõem em pequenos produtores rurais, trabalhadores rurais sem terra, ribeirinhos, quilombolas, indígenas, assentados da reforma agrária, etc. Passados mais de dez anos de sua implementação, torna-se importante compreender melhor como vem se realizando essa experiência e os processos sociais que a condicionam, afinal, os Colegiados, apesar de se constituírem um arranjo institucional² na execução de uma política pública, são arenas de disputas onde convivem grupos e instituições de diferentes interesses. Ademais, as políticas públicas prescritas no novo modelo de gestão que tem a participação como elemento central parece estar sendo configurada de modo a atender as demandas sociais e potencializar os atributos econômicos-produtivos com vistas ao desenvolvimento dos territórios rurais. Porém, se os atores sociais e políticos não conseguirem ultrapassar os limites de um Programa e perceberem que para além de uma estrutura formal, normativa, o Colegiado é um espaço de discussão ampliada dos problemas e

² Sobre o arranjo institucional “considera-se os acordos e contratos entre agentes específicos, através dos quais eles irão cooperar ou competir numa dada situação. Os arranjos institucionais são estágios mais avançados nas relações de parceria” (SDT, 2006, p. 20).

de descobertas de caminhos para o desenvolvimento que se pretende alcançar, esta estratégia do enfoque territorial não se efetivará conforme seus preceitos.

Não pretendemos enfocar resultados e avaliações do desempenho das políticas de desenvolvimento rural como já fizeram outros estudos (ABRAMOVAY, 2003; FAVARETO, 2009). O recorte analítico desta pesquisa se concentra na análise da participação social como elemento importante no processo de construção de políticas de desenvolvimento territorial. Nesta perspectiva, o estudo aqui proposto extrapola os limites operacionais de uma política legitimada pelo Estado para explicar os condicionantes da participação (diálogos, posicionamentos, estratégias) que configuram a relação Estado-sociedade.

Para tanto, serão analisadas as categorias participação social, movimentos sociais e desenvolvimento territorial, concebidas na interação teoria-prática em momentos históricos distintos. No recorte da revisão bibliográfica que subsidiaram o conhecimento prévio da temática, visto que tratam do tema, conceitos e concepções, cabe destacar algumas referências sobre: movimentos sociais como Gohn (1997; 2007; 2013), Scherer-Warren (1984), Amman (2003); participação social nos autores Paz (2012); Patman (1992); Bordenave (1983); e sobre o desenvolvimento rural territorial Abramovay (1999, 2003); Schneider (2004); Sachs (2008); Sabourin (2014), entre outros. Na particularidade do desenvolvimento territorial no Alto Sertão Sergipano, algumas pesquisas foram referências nesta dissertação: Tanezini (2015); Silva (2013) Alcântara (2013) e Almeida (2014).

1.1 Contextualização do enfoque territorial

A constituição de espaços de participação social pelo Estado brasileiro foi consequência do processo de redemocratização política no final dos anos 1980, tendo como principais atores os movimentos sociais que desde a década passada lutavam pelas reformas estruturais, pelo acesso às políticas públicas, pela cidadania.

O debate em torno da gestão social das políticas públicas ganha força com a Constituição de 1988, a partir da implantação de alguns princípios baseados na descentralização, democratização e governança. A partir deste marco foram instituídos espaços públicos que dão origem aos Conselhos gestores das políticas públicas setoriais e os Conselhos de direitos com atribuições de propor, planejar, acompanhar e avaliar as ações, programas e projetos de áreas afins. Os Conselhos não se distinguem em sua essência para a qual foram criados, mas pelas diferentes frentes de atuação, seja nas políticas setoriais (saúde,

educação, assistência social) ou no âmbito dos temas transversais, que enseja o sistema de garantia de direitos, como: Conselho de direitos da criança e do adolescente, da pessoa idosa, dos direitos humanos, violência contra mulher, etc. São espaços nos quais se exercita a participação como eixo central para a conquista dos direitos sociais, da igualdade de oportunidades no acesso às políticas públicas e da adequação destas às reais demandas locais, na escala das prioridades em função dos recursos financeiros do fundo público³. As mudanças na ordem constitucional brasileira refletem a dinâmica sociopolítica da sociedade, em que os movimentos sociais e demais representações da sociedade civil pressionam o governo para um novo direcionamento, modificando a conjuntura e a correlação de forças políticas e sociais.

Os movimentos sociais organizados que estavam em evidência no Brasil desde os anos de 1980, ocupam os espaços de representação da sociedade civil e integram os Conselhos e Colegiados instituídos pelo poder público. Já nos anos de 1990, que marcou a era da globalização e por conseguinte o fortalecimento do projeto neoliberal, emergem outros movimentos sociais diante do contexto econômico, político e social, além da presença de ONG's que participam da gestão descentralizada das políticas públicas, nos espaços de discussão, de decisão e de planejamento. Os fóruns de debates reposicionam o lugar dos sujeitos na sociedade e o papel do Estado, constituindo novos paradigmas e abordagens teórico-metodológicas. Vários são os temas discutidos nos espaços públicos, dentre eles a questão do desenvolvimento, cujas referências foram centradas no crescimento econômico. Outras possibilidades de compreensão vão levando as discussões para um tipo de desenvolvimento humano e sustentável, que pudesse articular elementos econômicos com qualidade de vida e o cuidado com o meio ambiente.

Tais discussões visam, também, acompanhar o debate que já vinha se desenvolvendo em âmbito mundial, desde os anos de 1970, nos países centrais, capitaneadas pelos organismos internacionais na primeira Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ONU/PNUD, 1972) em Estocolmo, cuja preocupação estava relacionada com o futuro do planeta. Com o advento da crise socioambiental a comunidade global passa a refletir sobre as condições de vida humana na Terra, partindo da ideia de que os recursos naturais são finitos e da forma como estão sendo explorados poderiam chegar ao fim, exaurindo as possibilidades de uso e ameaçando a vida no planeta.

³ Segundo BEHRING (2012, p. 176) fundo público é partícipe do sistema nacional de crédito, que sempre teve um papel importante na rotação do capital e na gestão das crises. Sobre o assunto consultar SALVADOR (2012).

Segundo Sachs (2008), o desenvolvimento vai muito além da mera multiplicação da riqueza material, sendo o crescimento econômico necessário, porém não é suficiente para se alcançar uma vida melhor se não for distributivo para todos.

Essas preocupações se disseminam no mundo e suscitam a construção de novas abordagens que trazem para o centro das discussões o desenvolvimento sustentável, tendo como um dos principais interlocutores a Organização das Nações Unidas. No Brasil, esse debate emerge nos anos 1990 na qual estava em evidência as ideias neoliberais que fundamentaram a elaboração das políticas públicas concebidas sob a orientação e financiamento dos organismos internacionais à exemplo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/ONU) e Banco Mundial. Para Machado e Pamplona (2008, p. 81),

Ao utilizar como paradigma o desenvolvimento humano, que está fundamentado na abordagem das capacidades, o Programa busca resultados pragmáticos na expansão de capacidades, por meio de projetos e programas de desenvolvimento, sem demandar alterações radicais na ordem econômica internacional.

Assim, os programas e projetos implementados nesse período, em especial no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) seguiam as orientações dos órgãos ligados à ONU que de acordo com Machado e Pamplona (2008) o PNUD focava em cinco áreas: governança democrática, redução da pobreza, prevenção e recuperação de crises, energia e meio ambiente, HIV/AIDS. O Programa Comunidade Solidária criado em 1995 no governo FHC se insere no propósito de combate à fome e à pobreza com uma abordagem de desenvolvimento local, valorizando a esfera municipal, e estava vinculado à Presidência da República, denotando o peso político e a abrangência social.

A preocupação com os índices alarmantes da fome e da pobreza no mundo motivou os governos dos países subdesenvolvidos e os organismos internacionais na elaboração de políticas focadas nessa questão, fazendo surgir ações estratégicas na área de segurança alimentar para reduzir a fome e melhorar os níveis de desenvolvimento. Essa preocupação perseguida no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi determinante em seu plano de governo que logo ao tomar posse anuncia o Programa Fome Zero em substituição ao Comunidade Solidária, aumenta significativamente os recursos do PRONAF e institui um leque de programas na área social que, segundo pesquisas (IBGE) no período de dez anos, o mapa da fome no Brasil reduziu significativamente, configurando um virtuoso processo de inclusão social. Desse modo, percebe-se que nesse período houve avanços tanto no debate em

torno do modelo de desenvolvimento convergindo para a mudança conceitual de novas perspectivas e abordagens, como na criação e execução das políticas para o desenvolvimento rural. Em muitos estudos sobre esse tema há consenso de que a modernização da agricultura impondo um modelo de desenvolvimento importado dos países centrais, de fortalecimento do projeto neoliberal (excludente, depredador do meio ambiente, concentrador de terra e renda), estava se esgotando. A visão estritamente economicista, setorial e localizada do desenvolvimento perde o eco nos fóruns de debate e nas fundamentações teóricas passando a incorporar outras dimensões no paradigma do desenvolvimento: política, social, cultural e ambiental com enfoque territorial. Termos como sustentabilidade, equidade social, empoderamento, dão a tônica aos debates sobre o modelo de desenvolvimento rural brasileiro, que se incorporam às formulações teóricas e aos programas de governo.

A evidência dessas intenções, no âmbito governamental, vai se concretizar mais diretamente no primeiro ano do Governo Lula da Silva, que instituiu a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com a finalidade de implementar uma nova proposta metodológica e conceitual para o desenvolvimento rural.

Um dos pontos fundamentais desta proposta é apontar para uma nova maneira de conceber e de implementar políticas públicas que enfatizem o “desenvolvimento rural sustentável” como elemento propulsor de mudanças sociais importantes. Ela incorpora mudanças importantes havidas nas esferas de governos em muitos países, inclusive no Brasil, que promoveram ações precursoras de movimentos de descentralização da gestão e de participação social. (BRASIL, 2005, p. 1).

Na perspectiva de criar um novo delineamento da política de desenvolvimento rural com a abordagem territorial, o governo federal instituiu os Territórios Rurais que passaram a ser a referência para o planejamento e a implementação das ações da agricultura familiar e da reforma agrária através de dois instrumentos: o II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), em 2003. O II PNRA apontava o desafio de articulação interministerial e das secretarias do próprio MDA (SDT, SAF, SRA)⁴, convergindo ações integradas e complementares, fazendo com que o INCRA redirecionasse sua ação com foco nos territórios. Nas publicações e documentos oficiais do MDA é explícito que a participação social e a integração de ações entre os entes federados (governo federal, estados e municípios) são fundamentais para a

⁴ Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), Secretaria do Reordenamento Agrário (SRA) e Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), todas parte integrante do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

construção dessa estratégia. Para propagar essas mudanças institucionais deflagrou um processo de mobilização junto aos movimentos sociais, ONG's, entidades sindicais, prefeituras, empresas de assistência técnica e extensão rural, órgãos de pesquisa, cooperativas e associações, em nível nacional, para a participação massiva desses atores nas Conferências que iriam legitimar as novas diretrizes e possibilitar o debate sobre a temática. Nacionalmente, foram homologados 30 territórios nos primeiros anos de execução do PRONAT que arregimentou novas instrumentalidades para a gestão pública, de forma compartilhada (governo e sociedade civil), adequando os recursos financeiros às reais demandas sociais, econômicas e ambientais no espaço rural. Em Sergipe inicialmente foram homologados pela SDT 02 territórios na mesorregião sertaneja (o Alto Sertão e o Sertão Ocidental) tendo como critérios o baixo índice de desenvolvimento humano (IDH), a presença significativa de agricultores familiares e assentamentos de reforma agrária.

Procurando consolidar a estratégia territorial, em 2008 a SDT/MDA lança o Programa Territórios da Cidadania (PTC) que de acordo com Butto (2015, p. 16),

[...] foi criado como parte da chamada agenda social e com o objetivo de superar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio da estratégia de desenvolvimento rural sustentável. [...] Assim, a partir dos três eixos de atuação – apoio a atividades produtivas, cidadania e direitos e infraestrutura – reconheceram-se novos atores políticos e sociais e as suas demandas por serviços públicos, bens naturais, incremento nos rendimentos, logística e garantia de direitos, incluindo aí as mulheres, a juventude e os povos e comunidades tradicionais.

A novidade do PTC é a tentativa de materializar a integração interministerial de quinze Ministérios e a chamada para a inserção dos povos tradicionais, os jovens e as mulheres, apesar destes segmentos não estarem excluídos dos territórios de identidade, foram convidados a participar, reforçando a importância da presença dos mesmos, além da determinação na redução da pobreza, priorizando ações aos agricultores e populações mais pobres.

Sabourin (2015, p. 132) compreende que,

[...] a proposta é dar uma dimensão mais intersetorial e transversal à política de desenvolvimento territorial rural do MDA, incorporando outros setores intervendo no meio rural (saúde, educação, energia, meio ambiente, turismo, pesca, transporte, etc.).

Em Sergipe, nesse período, os 04 territórios de identidade foram promovidos a Territórios da Cidadania: Alto Sertão Sergipano, Baixo São Francisco, Sertão Ocidental e Sul Sergipano. Cabe destacar que a institucionalização do Território do Alto Sertão Sergipano pelo governo federal reconheceu o processo de organização e mobilização social que já vinha se constituindo neste território, delimitado pelos municípios de Canindé do São Francisco, Poço Redondo, Monte Alegre de Sergipe, Porto da Folha, Nossa Senhora da Glória, Nossa Senhora de Lourdes⁵ e Gararu.

A estratégia de participação na construção do planejamento de ações públicas, promovida pelo Estado, seja através do governo federal ou estadual, implica no envolvimento da sociedade civil através de suas organizações e dos órgãos públicos de todas as esferas, o que significa comprometer as pessoas e instituições para uma ação conjunta, compartilhando os desafios e os resultados. Uma das críticas aos processos antecedentes ao desenvolvimento rural foi a pouca participação popular na elaboração das políticas, programas e projetos, pensados e planejados em uma lógica verticalizada por técnicos em gabinetes, que geraram projetos descontextualizados da realidade local com custos altos e, na grande maioria sem nenhum benefício real para as comunidades, além de sofrer desgaste de mau uso e depredação.

O planejamento ascendente e participativo das ações públicas cria uma cultura de compromisso e responsabilização da sociedade e do Estado, fazendo emergir relações sociais mais sólidas e políticas ao alcance das pessoas, da sociabilidade e do desenvolvimento. Percebe-se que a estratégia de participação social nas políticas públicas tem dinamizado os territórios, pela aproximação e desempenho das instituições e dos atores sociais, modificado as relações de poder e ampliado o acesso aos serviços pelo direito de cidadania. Porém, a herança cultural que marcou a formação sócio histórica brasileira permeia as relações sociais e os espaços públicos constituídos ainda persistindo fortemente características conservadoras, autoritárias e assistencialistas que não geram autonomia, ao contrário, tornam os cidadãos dependentes e reforçam a cultura da imobilidade social. Mesmo reconhecendo **os limites e complexidades** na dinâmica dos espaços sociais de deliberação das políticas públicas, em particular, no rural brasileiro, onde se constituiu os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), estes “são percebidos geralmente de maneira favorável tendo em vista seu potencial de transformação política” (MORUZZI; SILVA, 2004,

⁵ Nossa Sra. de Lourdes, que não possui assentamentos de Reforma Agrária e não se insere nas lutas históricas pela terra, passa a fazer parte do Colegiado por insistência da participação de representantes do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) com assiduidade, sendo reconhecido pela SDT.

p. 12), ainda que de forma tímida, pois deu início a um processo de valorização e reconhecimento da agricultura familiar e das reivindicações da população do campo.

1.2 Percurso metodológico

Para dar exequibilidade a esta pesquisa, alguns procedimentos metodológicos foram adotados à luz dos fundamentos da teoria social crítica. A investigação parte do real concreto, da realidade vivida em uma determinada sociedade que se apresenta de forma complexa em sua totalidade. A análise dos fenômenos sociais, nesta perspectiva, concebe o objeto tal como ele é em sua dinâmica e estrutura, observando a aparência e analisando a essência das relações sociais, dos processos que se estabelecem em um determinado período histórico, como bem explicado por Marx (1968, apud NETTO, 2011), ou seja, o método histórico dialético consiste na análise e interpretação de fenômenos sociais na sociedade capitalista em seu processo de desenvolvimento. Segundo Marx (1968, p.16, apud NETTO, 2011, p. 25), “na investigação, o sujeito tem de apoderar-se da matéria, em seus pormenores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e de perquirir a conexão que há entre elas”. Conforme Lukács (1979, apud NETTO, 2011, p.27, grifos originais), “a orientação essencial do pensamento de Marx era de natureza ontológica e não epistemológica [...] a Marx não interessava elaborar uma ciência da lógica [...], importava-lhe a *lógica de um objeto determinado*”.

Assim, buscando compreender a essência e contradições dos fenômenos que estão presentes no objeto em estudo, esta pesquisa tem caráter qualitativo, uma vez que “ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes” (MINAYO, 2013, p. 21).

Ao se referir a pesquisa qualitativa, nas Ciências Sociais, Minayo (2013, p. 21-22) afirma que,

[...] não existe um *continuum* entre abordagens quantitativas e qualitativas, como muita gente propõe, colocando uma hierarquia em que as pesquisas quantitativas ocupariam um primeiro lugar, sendo “objetivas e científicas”. E as qualitativas ficariam no final da escala, ocupando um lugar auxiliar e exploratório, sendo “subjetivas e impressionistas”. A diferença entre abordagem quantitativa e qualitativa da realidade social é de natureza e não de escala hierárquica. Enquanto os cientistas sociais que trabalham com estatística visam a criar modelos abstratos ou a descrever e explicar fenômenos que produzem regularidades, [...] a abordagem qualitativa se aprofunda no mundo dos significados.

Marsiglia (2007, p. 387) se associa a esta tese e confirma a importância da pesquisa qualitativa na produção do conhecimento, especialmente nas Ciências Sociais. Segundo a autora, “percebe-se no Serviço Social, nos últimos anos, uma valorização das pesquisas qualitativas, dos estudos de caso, dos instrumentos e técnicas de entrevistas, principalmente entrevistas semiestruturadas, da análise de conteúdo e de discurso”.

Para a coleta dos dados, foram realizadas as pesquisas documental, bibliográfica e de campo. A pesquisa documental se efetivou mediante análise dos Planos e Projetos Territoriais (site do MDA) e atas das plenárias e relatórios aprovados no Colegiado do Alto Sertão⁶. Já a pesquisa bibliográfica, se deu por meio de livros, artigos, dissertações de mestrados e teses de doutorados, além de cartilhas e outras publicações do MDA/SDT sobre a Política de Desenvolvimento Territorial (abordagem, estratégia e instrumentos). A pesquisa de campo se realizou através da utilização da observação participante e da entrevista semiestruturada. A observação participante da pesquisadora, se deu em reuniões e outros eventos realizados na região organizados pelos movimentos sociais em articulação com o Colegiado Territorial, no ano de 2015. Porém, desde o ano de 2003 quando participei de outros trabalhos em áreas de assentamentos e comunidades rurais neste território, ainda que em períodos descontínuos, passei a observar a dinâmica que dava significado a esse território.

O Colegiado Territorial do Alto Sertão desde sua constituição em 2003 até os dias atuais sofreu mudanças de ordem estrutural e na sua dinâmica sociopolítica. Inicialmente se estruturou com a participação de 40 (quarenta) entidades e um articulador territorial que se mobilizavam para discutir e deliberar sobre os recursos do PRONAF infraestrutura, definindo projetos e ações de abrangência territorial, apesar da aprovação de investimentos também para a esfera municipal. Em sua segunda fase, dois episódios ocorreram que refletiram no Colegiado: primeiro, em 2007 o governo Marcelo Deda, alinhado com o governo federal, decidiu por intermédio da Secretaria do Planejamento instituir os “territórios de planejamento” numa tentativa de inserir a participação popular no planejamento das ações públicas estatais, através de plenárias e conferências realizadas em nível municipal, territorial e estadual. A partir de estudos por técnicos e pesquisadores os territórios de planejamento foram definidos atendendo critérios de limites geográficos, dinâmica econômica, proximidade e identidade cultural, no qual alguns territórios divergiram na composição dos municípios

⁶ Na pesquisa documental algumas dificuldades foram encontradas: como não existe um espaço físico definido para o funcionamento do Colegiado do Alto Sertão Sergipano, a documentação referente às atas de assembleias, relatórios de seminários, eventos, etc. se encontra dispersa. Tivemos acesso às atas e relatórios referentes ao ano de 2015 fornecidas pelo atual articulador do Território.

daqueles criados pela SDT/MDA. O Alto Sertão Sergipano manteve-se com a mesma configuração, inserindo na sua agenda o debate em torno do Planejamento do Desenvolvimento Territorial Participativo (PDTP) proposto pelo governo do estado com os diversos segmentos que representavam os setores produtivos (empresas), as organizações sociais e os órgãos de Estado. Já em 2008, o lançamento do Programa Territórios da Cidadania, gerou expectativas com o anúncio da integração entre vários Ministérios e um aumento no volume de recursos para as ações territoriais. Outras mudanças foram percebidas quando efetivamente os recursos destinados ao território sofreram retração, na passagem da gestão do PRONAF para PROINF, priorizando projetos e ações localizadas em comunidades rurais. Por fim, a terceira fase, surge uma nova estratégia de articulação e assessoramento aos Colegiados na qual o MDA em parceria com o CNPq lança a Chamada para Projetos de Pesquisa e Extensão na qual as Universidades firmam convênios e onde foram criados os Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET)⁷ que passam a atuar com equipes de pesquisadores (coordenadores), estudantes (estagiários) e técnicos (articulador e comissão temática) para assessorar/colaborar no processo de elaboração e gestão do Plano de Desenvolvimento Territorial e na condução dos debates e encaminhamentos das temáticas de gênero, agroecologia e inclusão produtiva. A composição atual das entidades e instituições que fazem parte do Colegiado do Alto Sertão Sergipano é a seguinte: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETASE), Sindicatos dos Trabalhadores Rurais dos municípios de abrangência, Federação das Associações Comunitárias (FEACOM), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Associações Quilombolas (Mocambo e Serra da Guia), Comunidade Indígena Xocó, Sociedade Sócio Ambientalista e Cultural (SASAC), Centro Dom José Brandão de Castro (CDJBC), Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), Instituto Centro de Formação da Agricultura Familiar de Sergipe (ICEFASE), Centro Comunitário de Formação em Agropecuária Dom José Brandão de Castro (CFAC), Prefeituras Municipais, Empresa de Desenvolvimento Agropecuário (EMDAGRO), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Projeto Dom Helder Câmara (PDHC), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Universidade Federal de Sergipe (UFS), Instituto Federal de

⁷ Trata-se do projeto de pesquisa e extensão executado pela UFS, que concorreu à Chamada Pública CNPq/MDA/SPM-PR Nº 11/2014 e está sob a coordenação do Prof. Dr. Eraldo da Silva Ramos Filho em que “objetiva contribuir com a construção de soluções para os principais problemas identificados e fortalecer o desenvolvimento territorial de Sergipe, nos quatro Territórios da Cidadania, através da articulação entre os atores que constroem esses Colegiados, a Universidade Federal de Sergipe (UFS), o Instituto Federal de Sergipe (IFS) e a Embrapa Tabuleiros Costeiros, por meio da pesquisa, extensão, gestão social, produtiva e de gênero” (PROJETO/NEDET, 2014, p. 4).

Sergipe (IFS). Observe-se que há representações de órgãos públicos, ONGs e de movimentos sociais. Essa pesquisa analisou, como já referido anteriormente, a participação dos movimentos sociais neste Colegiado.

As entrevistas foram realizadas em períodos distintos, entre os meses de novembro de 2015 a janeiro de 2016 em locais definidos pelos entrevistados (moradia, local de trabalho, eventos) e se utilizou de um roteiro (apêndice) com questões que tinham como base os objetivos da pesquisa, de um gravador (com a permissão dos entrevistados), além da assinatura do termo de consentimento. Para a escolha dos entrevistados foram utilizados os seguintes critérios: o presidente ou coordenador do movimento que tenha atuação de abrangência territorial e efetiva participação nas reuniões do Colegiado, representante de associação e/ou membro que represente as comunidades tradicionais com atuação neste Colegiado. Dessa forma, foi entrevistado um representante de cada movimento e da comunidade quilombola do Mocambo, totalizando 08 entrevistados representando os movimentos e organizações sociais, a saber: Movimento Sindical (Fetase e os Sindicatos de N. Sra. da Glória, Monte Alegre e Porto da Folha), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Associação da Comunidade Quilombola (Mocambo), Federação das Associações Comunitárias de Pequenos Produtores (FEACOM).

Este estudo conta além da introdução, com três capítulos e as considerações finais. O primeiro capítulo intitulado “A participação e os movimentos sociais” trata de alguns elementos conceituais e históricos sobre participação e movimentos sociais a partir da leitura de autores que discutem essas temáticas, buscando compreendê-las de forma a subsidiar o objeto de estudo aqui definido.

O segundo capítulo denominado “O Desenvolvimento rural e a abordagem territorial no Alto Sertão Sergipano” versa sobre a discussão do desenvolvimento na particularidade do enfoque rural que vem sendo travada desde a chamada “Revolução Verde” na década de 1960, às mais recentes abordagem do desenvolvimento rural sustentável, com enfoque territorial. Ainda nesse capítulo, apresentam-se algumas informações sobre o Território do Alto Sertão Sergipano, *locus* da pesquisa, suas características e as dinâmicas sociopolítica, econômica, cultural e ambiental.

No terceiro capítulo “A experiência de participação dos movimentos sociais no Colegiado do Alto Sertão Sergipano e o desenvolvimento territorial” encontra-se a análise dos resultados, a partir das questões levantadas quando da definição dos objetivos deste estudo e

que foram sistematizadas em quatro eixos temáticos: Representação e representatividade; Participação dos movimentos sociais nas instâncias colegiadas; Institucionalidade, articulação e comunicação; Gestão dos planos e projetos no Colegiado do Alto Sertão Sergipano. Nas considerações finais é feita uma síntese dos principais resultados obtidos na pesquisa.

CAPÍTULO I

A PARTICIPAÇÃO E OS MOVIMENTOS SOCIAIS

Este capítulo tem por objetivo discutir alguns elementos conceituais e históricos que envolvem a temática da participação e dos movimentos sociais, importantes para a compreensão do objeto de estudo aqui definido. Parte-se de alguns significados e compreensões do termo participação e de como ela foi se configurando na sociedade brasileira, acrescido de algumas concepções sobre os movimentos sociais e de uma breve trajetória da presença destes na luta pela garantia de direitos.

2.1 A participação e seus significados

O termo participação não é tão recente no vocabulário das ciências sociais, da ciência política ou mesmo nos discursos de autoridades e populares. Durante séculos a temática da participação vem sendo tratada sob vários ângulos ou dimensões, e tem gerado interpretações e significados distintos entre correntes de pensadores clássicos e da contemporaneidade.

O tema da participação já explorado em vários estudos e análises nos remete ao século XVIII com as primeiras formulações dos clássicos como Rousseau, Stuart Mill, Cole e Toqueville, seguido por outros teóricos nos séculos XIX com destaque para Marx e Engels que deram origem a uma tradição analítica crítica, como afirma Gohn (2007, p. 21).

De acordo com Gohn (2007, p.21),

[...] em termos cronológicos, a rigor temos de localizar na Grécia as origens da participação direta, ideal. Mas o estudo científico sobre participação remonta ao século XVIII, com as formulações de J.J. Rousseau; de teóricos do liberalismo como John Stuart Mill, G. D. H. Cole e A. de Toqueville, seguidas no século XIX pelos socialistas utópicos (em especial Owen e Fourier), os socialistas libertários (principalmente Proudhon e Kropotkin).

Rousseau foi um dos primeiros teóricos a tratar da participação. Diante da sociedade de sua época, concebe a participação direta de cada indivíduo no processo de tomada de decisão discordando da forma representativa de um cidadão decidir por outro. Para ele o indivíduo tem que levar em consideração o interesse coletivo e entender que os interesses público e privado estão associados. Neste sentido, ele constrói a teoria da democracia direta tomando como base os fundamentos de que os

desejos e interesses particulares não devem se sobrepor aos interesses públicos, o que ele chama de “vontade geral” que garantiria um bom governo.

Sendo assim, é a partir da participação dos cidadãos na tomada de decisões dos assuntos públicos que se efetivaria a democracia de forma direta e não representativa. Nas abordagens de Rousseau a função educativa da participação tem lugar privilegiado, pois provocaria um efeito psicológico nos indivíduos, considerando que eles se sentiriam valorizados e mais livres. Além disso, a participação “permite que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelos indivíduos e favorece a integração do cidadão na sua comunidade” (GOHN, 2007, p. 22).

Pateman (1992, p. 35) reconhece que,

[...] embora Rousseau tenha escrito antes do desenvolvimento das instituições modernas da democracia, e mesmo que sua sociedade ideal seja uma cidade-Estado não industrial, é em sua teoria que se podem encontrar as hipóteses básicas a respeito da função da participação de um Estado democrático.

Já Stuart Mill e Cole, teóricos do liberalismo, reforçam as ideias de Rousseau quanto à função educativa da participação, porém “abordam de maneira mais interessante a teoria da democracia participativa na constituição do Estado moderno democrático pensada no contexto de um sistema político moderno” (PATEMAN, apud ROUANET, 1992, p. 42). Ambos fundamentam sua teoria social e política nos mesmos termos do pensamento rousseauiano, mas existem discordâncias. Mill se contrapõe a ideia de que para a participação efetiva é necessário igualdade política, pois sua proposta educativa é elitista, e Cole avança em termos de propostas práticas sugerindo que o local é o melhor nível para o exercício e aprendizagem da participação. Segundo Gohn (2007, p. 22), Cole “já no seu tempo propõe a constituição de canais de participação em nível local como associações, cooperativas, conselhos”.

Na perspectiva marxista a participação social emerge no contexto das lutas de classe na sociedade capitalista. As contribuições de Marx (1845) para a análise sociológica das relações sociais no modo de produção capitalista refletem que a possibilidade de superação da condição de exploração e opressão da classe trabalhadora se dá através da práxis revolucionária, quando esta toma consciência de classe e se insere nas lutas pela transformação da sociedade, se tornando um sujeito ativo. A partir do pensamento de Marx a participação é concebida como elemento fundamental nos

processos de luta pela libertação do homem oprimido, pelo fim da sociedade de classe na perspectiva de outra sociabilidade. Assim, como afirma Gohn (2007, p. 24 e 25), “na abordagem marxista o conceito de participação não é encontrado de forma isolada, mas sim articulado a duas outras categorias de análise: lutas e movimentos sociais”.

Durante toda essa trajetória o termo e seu significado sofreram mudanças em sua concepção e prática social, especialmente no século XX com uma gama de autores seguidores da tradição marxista, a exemplo de Trotsky, Lênin, Rosa de Luxemburgo, Gramsci, etc. O pensamento marxista concebe a participação associada às lutas e movimentos sociais, ou seja, “a processos de lutas sociais voltadas para a transformação das condições existentes na realidade social, de carências econômicas e/ou opressão sociopolítica e cultural” (GOHN, 2007, p. 24-25).

A teoria social de tradição marxista concebe a participação em um contexto sócio histórico, articulando processos, ações, sujeitos em uma sociedade industrial capitalista, cujos interesses são essencialmente antagônicos. Dessa maneira, o termo participação e o seu significado se alicerçam nos fundamentos da luta de classe, enquanto uma estratégia política da sociedade civil organizada para alcançar a igualdade de direitos e oportunidades. Neste sentido, a participação compreende uma ação coletiva dos sujeitos sociais e políticos que lutam pelo reconhecimento de sua cidadania em um Estado constituído de um poder hegemônico das forças do capital, em que todo o arcabouço jurídico-político, econômico, social e cultural se fundamenta nos preceitos da ideologia dominante.

Essa ideologia, na compreensão de Gramsci “são concepções de vida, e por isso mesmo são essencialmente atos políticos” que vão configurando a visão de mundo, a consciência de classe que pode definir a hegemonia e posição desta na sociedade (SCHERER-WARREN, 1984, p. 70). Portanto, a classe que ocupa o lugar da dominação exerce o poder sobre as demais, universalizando suas ideias para o conjunto da sociedade. Nesse sentido, o processo de organização e persuasão vai definindo no interior da sociedade capitalista a capacidade de luta de cada segmento social, apesar da predominância da classe burguesa que tem no Estado um aliado importante no processo de disseminação do seu pensamento e dominação.

No Brasil, a participação social e política emergem com o desenvolvimento das forças produtivas capitalistas. Até o século XIX, o processo de formação social brasileira não expressa um histórico de participação ativa da sociedade civil nas

decisões da gestão pública estatal. No período escravista não se reconhecia a desigualdade social como expressão do modelo econômico, resultado da exploração de mão de obra escrava e acumulação de riqueza pelos proprietários latifundiários. A primeira Constituição brasileira (1824), organizada sob a lógica da produção escravista e da sociedade aristocrática, não reconhece os problemas sociais e a desigualdade é vista como fenômeno natural entre os homens. Mesmo na era republicana, com as ideias de liberdade, na Constituição de 1891, o Estado permanece omissa na ordem jurídico-política para tratar da “questão social”⁸.

Por outro lado, mesmo de forma tímida e restrita, a participação de segmentos sociais na luta por mudanças do sistema político aparece desde a Proclamação da República (1889), com o movimento republicano. Porém, no século XX com a industrialização em evidência se expressam as contradições de classes inerentes à relação capital-trabalho, e tem-se as primeiras lutas da classe trabalhadora contra a exploração sofrida. Neste sentido, o princípio da participação enseja a luta pela igualdade de direitos e oportunidades no acesso aos bens e serviços públicos e na distribuição da riqueza socialmente produzida presentes em contextos e momentos históricos diferentes tomando significados e formas distintas, seja no âmbito estatal e/ou com os movimentos sociais.

A era do governo getulista (1930-1954), por exemplo, marca o início de mudanças econômicas, políticas e sociais no Brasil. Nos aspectos econômicos, se deu a transição do modelo agroexportador para o de substituição de importações, que visava o fortalecimento do mercado externo para o incremento da produção que abastecesse o mercado interno com vistas ao crescimento econômico do País. Nos campos político e social, o governo implementou medidas de proteção social com algumas garantias trabalhistas, regulando as relações de trabalho. Foi criado neste período o Ministério do Trabalho Indústria e Comércio e outros mecanismos que instituíram direitos trabalhistas e sociais, atendendo reivindicações dos trabalhadores, sempre numa relação “líder-massa” (WEFFORT, 1980), que o caracterizou como um governo populista. Nessa relação havia uma participação social que Santos (1979) chama de “cidadania regulada”, ou seja, concessão versus cooptação, uma vez que na relação estabelecida

⁸ Iamamoto e Carvalho (2004, p. 77, grifos originais) definem que: “[...] A *questão social* não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão”.

com a classe trabalhadora havia uma preocupação do governo no sentido de conceder determinados benefícios e ao mesmo tempo conter possíveis focos de conflito.

De qualquer forma foi um período importante no qual se expressam, ainda que de forma regulada, situações que vão sendo reconhecidas pelo governo e cuja luta dos trabalhadores foi fundamental. Essa vai ser a tônica do governo Vargas, apesar de na segunda fase do seu primeiro mandato ter havido um endurecimento no sentido de impor a ditadura do Estado Novo (1937-1945). O certo é que se vivencia em governos posteriores um misto de maior ou menor abertura para a participação da sociedade, a depender do jogo de interesses, da necessidade de legitimação dos governantes e da capacidade de pressão que tinham determinados segmentos organizados tutelados pelo Estado numa estrutura sindical tripartite – patronato-trabalhador-Estado via Ministério do Trabalho.

O Estado indutor do desenvolvimento da sociedade, através das políticas públicas, exprime a “participação” em programas de governos populistas adotando modelos importados de organismos internacionais, como se verifica ainda nos anos 1950/1960, com a proposta de “Desenvolvimento de Comunidade”.

O governo de Juscelino Kubistchek, por exemplo, adota a proposta do Desenvolvimento de Comunidade, cujo mote da participação estava como elemento central. Tratava-se de uma proposta política e ideológica fundada em princípios economicistas de perpetuação do capital, e que continha como pressuposto métodos sutis e ilusórios de estímulo à participação. O objetivo era assegurar a ordem social, a harmonia e o equilíbrio e para isso utilizava os métodos da domesticação ou do “adestramento” sob o véu da participação e do discurso de melhoria das condições econômico-sociais das populações rurais e urbanas. Assim foi gestado o Programa de Desenvolvimento de Comunidade com ênfase na educação e extensão rural iniciado ainda na década de 1950 e que se expandiu nacionalmente por algumas décadas, seguida pelos governos militares que faz acepção ao termo de forma avessa ao se utilizar de uma estratégia domesticadora para induzir a adesão popular ao projeto desenvolvimentista.

Portanto, o propósito do Programa Desenvolvimento de Comunidade não era promover a participação popular para mudar o que estava posto; ao contrário, era conseguir a adesão e o respaldo popular para implementar programas regionais e projetos sociais de ajuda mútua entre governo e “povo”, categoria bastante usada neste período. Em outros termos, a ideia de participação concebida nos princípios do

Desenvolvimento de Comunidade estava voltada à integração, à harmonia e ao equilíbrio social, sem qualquer questionamento ou reflexão da base produtiva e das relações que resultam dela em seu processo histórico. De acordo com Ammann (2003, p. 32),

[...] essa integração é concebida – conforme se depreende das produções da ONU – sob uma visão acrítica e aclassista, quando, por exemplo, isenta o trabalho social de qualquer envolvimento político, deixando permanecer sem crítica as estruturas responsáveis pelas desigualdades sociais e quando dissimula a divisão social do trabalho, cobrindo a realidade com um manto da identidade de valores, interesses e objetivos.

Tais iniciativas estavam respaldadas nos Acordos e Convênios estabelecidos com os organismos internacionais ligados à ONU (BID, Banco Mundial), iniciados no governo JK e que disseminaram no Brasil as ideias e técnicas do Programa de Desenvolvimento de Comunidade que tinha como premissa a participação social como esteio para legitimar os programas governamentais nos governos populistas.

Ainda na perspectiva de um governo populista, alinhado com as demandas sociais, João Goulart, em 1962, lançou as “Reformas de Base” propondo mudanças estruturais nos setores bancário, fiscal, urbano, administrativo, universitário e agrário. Apesar de não terem sido aprovadas pelo Congresso Nacional, o que gerou reações por parte dos movimentos populares, movimento estudantil, movimento sindical e dos partidos políticos progressistas, seu posicionamento político contrariou setores conservadores da elite brasileira, especialmente, os latifundiários que não desejavam a reforma agrária. Tal situação levou, entre outros, a chegada dos militares ao poder.

Com a instalação do regime militar (1964) que durou duas décadas, a tão sonhada participação popular nos assuntos da esfera do Estado parecia retornar ao campo das utopias e todas as propostas de mudanças sofrem retração. A população que já experimentara um processo democrático tem seus direitos mais elementares suspensos: significa o fim de toda e qualquer forma de manifestação popular, o fim da liberdade de expressão, da autonomia das entidades sindicais e de repressão aos movimentos sociais e partidos políticos com ideias revolucionárias, que pretendiam avançar na direção das liberdades individuais e coletivas. Os governos militares institucionalizam o Estado ditatorial impedindo qualquer forma de participação popular sob a alegação de que os movimentos e partidos de esquerda estariam influenciando as

massas à adesão ao comunismo, que na ótica deles representaria uma ameaça ao equilíbrio e a ordem no Brasil. Assim, as ideias de participação se inserem em um formato de administração pública que tem como base o consenso e a imposição, ou seja, na definição de Bordenave (1983, p. 12) “para a manutenção de uma situação de controle de muitos por poucos”.

Assim, a participação era concebida como forma de controle do Estado sobre os cidadãos. Esta estratégia do governo passou a ser estudada e reelaborada nas Universidades com a disciplina Desenvolvimento de Comunidade no Curso de graduação em Serviço Social, cujas produções intelectuais seguem diferentes tendências. A Professora Maria Luiza de Souza (2004) apresenta uma postura crítica com relação à participação social no processo de “Desenvolvimento de Comunidade”, quando tenta superar o caráter dominador, aclassista e apolítico e aponta para a divisão de classe no interior da sociedade. A autora definiu a participação como “processo que se expressa através da conscientização, organização e capacitação contínua e crescente da população ante a sua realidade social concreta” (SOUZA, 2004, p. 84).

Por outro lado, mesmo diante de toda repressão e uso da violência institucionalizada pelo aparato estatal das corporações militares, a sociedade organizada (partidos políticos, sindicatos, movimentos de base, movimento estudantil, etc.) retoma a luta pela participação social. Nesse processo, é importante destacar a forte influência de grupos progressistas da Igreja católica inspirados na Teologia da Libertação e nos métodos de Paulo Freire que orientaram as práticas da educação popular. ““Participar’ significava, em estreita conexão com a Teologia da Libertação, apostar na agência [na capacidade] das camadas populares [...], tornar o povo ator da sua própria história” (GURZA; ISUNZA, 2011, p.116-117 apud SZWAKO, 2012, p. 23). Essa perspectiva foi perseguida pelos movimentos de base (grupos religiosos, centros de assessoria popular, sindicatos) entre tantas outras organizações e movimentos populares que se uniram objetivando rearticular as forças sociais visando a redemocratização do país. Para tanto, organizam mobilizações e grandes atos públicos em oposição ao regime, expressando uma demonstração de resistência social.

O resgate da participação como expressão da luta social, no enfrentamento aos ditames do regime de exceção, foi se dando paulatinamente nos espaços internos dos movimentos de base como estratégia política e pedagógica da educação popular, na década de 1970 e culminou com as greves dos operários metalúrgicos do ABC paulista,

dos bancários e de outros segmentos de trabalhadores organizados em sindicatos e nas Centrais Sindicais, além de outras formas de mobilização social em oposição ao regime político, nos anos 1980.

Na contramão da proposta teórico-metodológica do Desenvolvimento de Comunidade, os movimentos sociais estimulam a participação popular e organização comunitária questionando a forma de participação nas políticas públicas previamente elaboradas pelos grupos que detém o poder, ou seja, clamam pela participação na tomada de decisões reconhecendo a legitimidade dos direitos sociais, econômicos e políticos dos setores populares. O contexto do período pré-1988 foi marcado por intensas mobilizações das camadas populares, formação de Conselhos Comunitários autônomos, grupos informais e fortalecimento das organizações formais: associações de moradores, cooperativas, sindicatos.

Os anseios por mudanças são manifestados não apenas pelos trabalhadores, operários das indústrias organizados em sindicatos, pelos trabalhadores do campo e por outras categorias profissionais, mas pela grande maioria da sociedade, inclusive da burguesia que percebia seus interesses ameaçados, tendo em vista a estagnação do crescimento econômico e a excessiva intervenção estatal na economia. Formaram-se aqui duas vertentes de oposição: a “vertente democrática popular” e a “vertente democrática liberal”, conforme classifica Herbert de Souza (AMMANN, 2003, p. 161). A primeira questiona o modelo de Estado burguês tendendo ao modelo socialista, enquanto a segunda não se opõe ao regime burguês, mas à sua forma.

SCHERER-WARREN (2011, p. 17) analisa que o período dos anos 1980 foi de transição paradigmática, de mudanças, de introdução de novas referências com ênfase nas formas de organização da sociedade civil e de suas manifestações. “A categoria classe é substituída pela de ‘povo’ [...] e a categoria ‘movimento social’ será a referência central em toda América Latina”.

Neste momento, as forças progressistas orquestradas pelos movimentos populares, sindicatos e partidos políticos de esquerda, que formavam a frente de esquerda popular, lutavam com ênfase em duas plataformas: a restauração da democracia e a participação na perspectiva da cidadania. A democracia que é um regime político, um sistema de governo capaz de reconhecer os cidadãos como sujeitos de direitos, vai ser restabelecida nos marcos legais da Constituição de 1988 e se efetiva por meio das eleições diretas. Já a participação no sentido ampliado, é um elemento

constitutivo do sistema democrático que vai tomando contornos e expressões no exercício de sua prática, seja no âmbito privado ou público com experiências de gestão democrática a exemplo do orçamento participativo em Porto Alegre (RS) e outras Prefeituras.

A transição de um regime militar para um Estado de direito foi fundamental para que os movimentos sociais ocupassem os espaços de representação da sociedade civil organizada, mesmo que instituídos pelo poder público. Os princípios constitucionais da chamada “Constituição Cidadã” fundamentam-se nas ideias do “Estado de Direito”, na qual a participação social é o requisito mais importante para a conquista dos direitos sociais, da igualdade de oportunidades no acesso às políticas públicas e da adequação destas às reais demandas locais.

As mudanças na ordem constitucional refletem a dinâmica sociopolítica da sociedade, em que os movimentos sociais e demais representações da sociedade civil pressionam os governos para um novo direcionamento, modificando a conjuntura e a correlação de forças políticas e sociais, resquícios do regime militar. Os fóruns de debates reposicionam o lugar dos sujeitos na sociedade e o papel do Estado, constituindo novas possibilidades de participação.

No pós 1988, emergem novas formas de participação da sociedade civil regimentada na Constituição Federal que institui esferas públicas de discussão, planejamento, acompanhamento e avaliação das políticas públicas. Com o propósito de cumprir os preceitos constitucionais e dar efetividade aos direitos conquistados, foram, então, criados a partir dos anos 1990 os Conselhos Gestores de políticas públicas de vários formatos que se regem pelos princípios democráticos da participação, da paridade e legitimidade das organizações governamentais e dos movimentos sociais. Portanto, os Conselhos são espaços institucionais de gestão das políticas públicas com atribuições consultivas, deliberativas e/ou de controle social que se vinculam ao Estado, porém tem a função de controle da sociedade sobre os governantes, na observância da elaboração e execução das políticas públicas com vistas ao aumento da eficiência na alocação dos recursos públicos (TEIXEIRA, 1997).

A década de 1990 marcada pela globalização e fortalecimento do projeto neoliberal, é também momento de inserção dos movimentos sociais e das ONG's na gestão descentralizada das políticas públicas, nos espaços de discussão, de decisão e de planejamento. Aqui o termo participação ganha um novo sentido. Participação

comunitária e participação popular denominações comumente utilizadas nas décadas de setenta e oitenta, que denotam o envolvimento da comunidade nos assuntos de interesse público, cedem lugar a duas novas denominações: *participação cidadã* e *participação social*, segundo Gohn (2007).

A participação nesse momento foi concebida como um processo de conquista da sociedade que buscou modificar as relações de poder estabelecidas com o Estado e a burguesia, na disputa por um lugar da igualdade, da garantia de direitos, da cidadania. Por isso, a importância do envolvimento de todos os segmentos sociais no exercício constante da participação social e política, interferindo diretamente em todos os processos que atinjam a coletividade. Nesse sentido, os movimentos sociais têm um papel relevante.

Assim, a adoção de um novo modelo de gestão pública sob os princípios da descentralização, participação e do controle social exigiu, por um lado maior eficiência do governo, e por outro, maior capacidade de interlocução e qualificação (das intervenções) dos representantes da sociedade civil, dos movimentos sociais interessados no controle das políticas públicas.

A descentralização do Estado, portanto, gravitava em torno de duas direções principais: primeiro na transferência de recursos da esfera federal para os Estados e Municípios para a implementação das políticas públicas; segundo em um formato de gestão pública participativa, compartilhando com a sociedade civil organizada, responsabilidades, compromissos, ideias e decisões para o planejamento e o monitoramento das ações públicas em nível local, estadual e nacional.

Ao mesmo tempo em que a descentralização reduz a presença do Estado, permite que as decisões locais sejam concentradas nas elites que detêm o poder. Algumas formas de intervenção encontram, em nível local, comportamentos e atitudes ainda enraizados no paternalismo, populismo, clientelismo e coronelismo. (SAYAGO, 2007, p. 11).

Com a participação da sociedade nas arenas públicas dos Conselhos gestores, a qual ocorre no nível da representação, são gerados questionamentos do ponto de vista da concentração do poder, na medida em que geralmente são as mesmas pessoas que ocupam os diferentes espaços (fóruns, conselhos, comissões) e que acabam tomando decisões, muitas vezes sem consulta prévia e/ou não socializam as informações junto à comunidade e/ou instituição que representam.

Tais situações acabam por colocar em cheque o sentido da participação, principalmente se considerarmos os tempos atuais de difícil sociabilidade e de crises de toda ordem. Sabe-se que a participação social e política com vistas à cidadania não se encerram com a democracia que dispôs de artifícios e mecanismos de escolha livre para representação política através do voto, mas opera na órbita dos deveres e dos direitos, na efetividade das políticas públicas com caráter universal e no exercício cotidiano da práxis social.

A partir de 2003, estimula-se a participação fazendo um chamamento aos movimentos sociais para as Conferências, Fóruns e Colegiados, dando-se novas configurações ao processo participativo na esfera pública.

Assim,

[...] o tecido político-institucional brasileiro se transformou, foi formalmente democratizado, e a participação se tornou parte estruturante desse tecido. “Ao longo da segunda metade dos anos 1990 e na década seguinte, participação passou a ser, cada vez mais, participação-em-espços-participativos” (GURZA & ISUNZA, 2011, p.117). Os adjetivos da participação ilustram as suas mudanças: participação popular, cidadã, institucionalizada. E, como veremos, os conselhos seguem caminho paralelo a esse, pois eles já foram conselhos comunitários, depois populares, e hoje são conselhos gestores de políticas públicas (SZWAKO, 2012, p. 14).

Os movimentos sociais acabam sendo direcionados para ocupar espaços na gestão pública, levando alguns deles a uma "institucionalização" pela ação do Estado.

De acordo com Gohn (2014, p. 60),

[...] é que eles perderam força política como agentes autônomos porque transformaram em meios de institucionalização de práticas sociais organizadas de cima para baixo, práticas que são formas de controle e regulação da população. Sabe-se que a conquista do poder político por setores que anteriormente estavam na oposição, em importantes aparelhos de Estado, levou à ampliação de políticas sociais voltadas para os excluídos, para criar redes de proteção aos chamados bolsões humanos de vulnerabilidade social. Mas isso não significa que houve fortalecimento das organizações populares. Ao contrário, muitas delas enfraqueceram-se. [...] Francisco de Oliveira chega a afirmar que o movimento social foi capturado pelo Estado.

Por outro lado, a ampliação da participação desses atores sociais nos espaços de mediação entre governo e sociedade civil, fez valer a voz e as proposituras de segmentos da população que até então estavam na invisibilidade das decisões públicas.

Todas essas e outras questões que permeiam os movimentos sociais na atualidade exigem reflexões que possibilitem a análise dessas mudanças e a construção de outras concepções que contribuam para a compreensão dessas mudanças.

2.2 Os Movimentos sociais: algumas abordagens teóricas

Os estudos sobre os movimentos sociais surgem por volta de 1840 tendo como principal teórico Lorenz Von Stein, “quando este defende a necessidade de uma ciência da sociedade que se dedicasse ao estudo dos movimentos sociais, tais como do movimento proletário francês e do comunismo e socialismo emergentes” (SCHERER-WARREN, 1984, p. 12).

Nas ciências sociais, os estudiosos que abordam a temática dos movimentos sociais distinguiram dois momentos históricos e concepções divergentes entre os autores clássicos do século XIX e os contemporâneos em período mais recente que vai do século XX ao século XXI.

Segundo Picolotto (2007, p. 156),

Alexander (1998) faz alusão a uma polarização de concepções entre o que chama de *modelo clássico* (europeu) que privilegia as *interpretações históricas das revoluções* (remetendo às determinações estruturais dos movimentos sociais) e uma interpretação norte-americana, que valoriza a *organização e mobilização de recursos* por atores sociais.

Para Gohn (1997, p. 23) “a abordagem clássica sobre os movimentos sociais nas ciências sociais norte-americanas está associada ao próprio desenvolvimento inicial da sociologia naquele país, [...] e foi nos Estados Unidos que ela mais se desenvolveu”. As teorias clássicas dos movimentos sociais têm seus fundamentos na análise dos comportamentos dos indivíduos, nas ações coletivas de grupos e das massas no contexto da sociedade capitalista. Isso significa que houve diferentes enfoques, não foi homogênea, porém tem características comuns e seu núcleo articulador é a teoria da ação social de Parsons, o que leva Gohn (1977, p. 25-26) a considerar cinco grandes correntes teóricas, que passamos a apresentar:

1. A Escola de Chicago e alguns interacionistas simbólicos do início do século. Como um dos produtos desta corrente temos a primeira teoria sobre os movimentos sociais, no trabalho de Herbert Blumer (1949). 2. A segunda corrente desenvolveu-se ao longo dos anos 40 e 50, com as teorias sobre a sociedade de massas de Eric Fromm (1941), Hoffer (1951) – também militante de movimento social – e K. Kornhauser (1959). [...] Este último caracterizava os movimentos como formas irracionais de comportamento e os considerava antimodernos. 3. A terceira corrente predominou nos anos 50 com um forte acento em variáveis políticas e está presente nos trabalhos de S. Lipset (1950) e Heberle (1951). Ela articulava as classes e relações sociais de produção na busca do entendimento tanto dos movimentos revolucionários como da mobilização partidária, do comportamento diante do voto e do poder político dos diferentes grupos e classes sociais. 4. A quarta corrente foi uma combinação das teorias da Escola de Chicago com a teoria da ação social de Parsons e se fez presente nos trabalhos de Goffman (1959), Turner e Killian (1957), N. Smelser (1962) e David Aberle (1966). Eles analisaram desde formas elementares de comportamento coletivo até a construção das ações coletivas em grande escala, retomando o *approach* psicossocial e deixando de lado os vínculos entre as estruturas e a política, tão caros à corrente anterior. 5. A quinta e última corrente da abordagem clássica, denominada organizacional-institucional, está representada pelos trabalhos de Gusfield (1955) e Selznick (1952). [...] Nos anos 90 foi retomada por alguns pesquisadores dos movimentos sociais, entre eles o próprio Gusfield.

As correntes teóricas clássicas de origem norte-americana e de cunho funcionalista analisam as ações coletivas sob a ótica da abordagem psicossocial na linha comportamental. Ou seja, a adesão ao movimento social significava uma reação psicológica do indivíduo às frustrações, insatisfações e medos frente às mudanças sociais decorrentes do processo de industrialização. A perspectiva funcionalista utiliza termos como desintegração social, desarticulação da sociedade, desorganização, fanatismo de grupos entusiastas, etc, para analisar o comportamento coletivo de grupos e movimentos sociais. Nesta abordagem a autora relaciona alguns teóricos como: Heberle, Parsons, Turner e Kilian, Smelser, entre outros.

Estes teóricos concebem os movimentos sociais como “sintomas de descontentamentos dos indivíduos com a ordem social vigente e seus objetivos principais seriam a mudança dessa ordem” (GOHN, 1997, p. 38). Porém, continua a autora, “a mudança social dá-se por meio da mudança de comportamento dos indivíduos em instituições”. As ações coletivas e os movimentos sociais, nesta ótica, são considerados irracionais.

Assim, as abordagens clássicas se referiam aos movimentos sociais e as ações coletivas como totalitarismo, alienação das massas, antimoderno e antidemocrático. Sua preocupação estava voltada a “promover a reforma social de uma sociedade

convulsionada em direção ao que se entendia como verdadeiro caminho, harmonioso e estável” (GOHN, 1997, p. 27), conforme orientação da Escola de Chicago.

Gohn (1997) chama atenção para as diferenciações entre ação coletiva e movimento social quando se refere ao caráter da ação e a esfera onde ela ocorre em um espaço institucionalizado ou não-institucionalizado, tomando como exemplo as ONG's que deixa de ser movimento quando se institucionaliza, mas continuam operando no apoio aos movimentos sociais. Esclarece que existem muitos equívocos quanto à teorização de movimento social confundindo com formas ou expressões de manifestação de grupos e categorias sociais. “Um protesto, uma rebelião, uma invasão, uma luta armada, são modos de estruturação de ações coletivas, poderão ser estratégias de ação de um movimento social, mas, por si só, não são movimentos sociais” (GOHN, 1977, p, 246).

Ainda entre os clássicos, em fins do século XIX e início do século XX, surgia o paradigma marxista de abordagem histórico-estrutural, contrário às teorias funcionalistas. A teoria marxista se desenvolveu na Europa com Karl Marx seguida por outros teóricos e cujas categorias analíticas se referem às lutas de classe, consciência de classe, conflitos, práxis social, Estado, sociedade, etc.

Marx foi o grande intelectual e ideólogo que através de seus escritos manifestou as ideias revolucionárias em oposição ao modo de produção capitalista, descortinando a divisão social do trabalho sustentada na exploração da mais valia e despertando para a formação da consciência de classe do operariado. Todo seu arcabouço teórico se fundamentou na contradição da relação capital-trabalho e explicita sua posição político-ideológica pela transformação social através de instrumentos, de aglutinação de forças sociais e políticas – o partido político e o sindicato, como organizações que expressam um movimento contrário as forças do capital. Ou seja, “uma das grandes contribuições de Marx foi estabelecer a relação entre a teorização e ação política dos movimentos sociais através do conceito de *práxis social*” (PICOLOTTO, 2007, p. 157).

De acordo com Gohn (1997) Marx não elaborou uma teoria específica sobre os movimentos sociais, mas desenvolveu estudos sobre a sociedade capitalista a partir de sua gênese histórica, das relações sociais de produção, da compreensão de todo processo de acumulação, mais-valia, alienação, e da exploração que se processa na relação capital-trabalho. “Para Marx, apenas a luta revolucionária das classes organizadas é que

permitirá a superação das condições de exploração do capitalismo e a passagem a uma nova sociedade sem dominação de classe” (SCHERER-WARREN, 1984, p. 34).

Scherer-Warren (1984, p. 24) em seus estudos sobre os movimentos sociais observou que “a contribuição de Marx para análise dos movimentos sociais de libertação das classes socialmente oprimidas foi uma das mais ricas já realizadas”. A autora analisa as categorias práxis, projeto, ideologia, organização e direção do movimento, contudo, enfatizou a práxis que aparece em Marx “como elemento fundamental de transformação da sociedade e da natureza”.

Os escritos de Marx em *Miséria da Filosofia* (1847), *A Ideologia Alemã* (1845), *o Dezoito Brumário de Luiz Bonaparte* (1850) e *o Manifesto Comunista* (1848) se referem a luta de classes, mas fornece subsídios para outros autores na elaboração da teoria dos movimentos sociais (GOHN, 1997). Foram vários os autores de tradição marxista que analisaram os movimentos sociais e suas semelhanças teóricas superaram suas diversidades. Entre eles se destacam Lênin, Trotsky, Rosa de Luxemburgo, Mao Tsé-tung, Gramsci, etc.

As ideias e concepções de cunho marxista influenciaram e influenciam até hoje as análises sobre os movimentos sociais em todo o mundo. Segundo Gohn (1997, p. 14), na Europa, mesmo com o surgimento de outros paradigmas, a abordagem teórica marxista continuou centrada [...] “no estudo dos processos históricos globais, nas contradições existentes e nas lutas entre as diferentes classes sociais”.

Na América Latina, Gohn (1977, p. 188) mostra que “entre os clássicos do marxismo Gramsci é o autor que mais contribuiu para as análises das lutas e dos movimentos populares urbanos realizados na América Latina nos anos 1970 e 1980”, particularmente no Brasil em que neste período marca um momento histórico de resgate da participação e de mobilização popular, de retomada das lutas e reorganização do movimento sindical e dos movimentos populares para a mudança do poder político que estava sob o comando das forças militares. A concepção de Gramsci sobre o Estado ampliado que significa a dialética da correlação de forças entre Estado e Sociedade Civil foi, portanto, um suporte teórico para alavancada dos movimentos sociais neste período.

Na contemporaneidade, outros estudiosos como Melucci (1997) e Touraine (2003) ao abordarem a temática dos novos movimentos sociais indicam duas

perspectivas de análise: a marxista na qual os movimentos sociais foram e são analisados na ótica da sociedade industrial baseada em uma estrutura social macroeconômica e que seria uma forma de organização da classe trabalhadora para a superação da sociedade de classe, concebida por Marx entre os séculos XIX e XX; e a perspectiva dos “novos paradigmas” da sociedade contemporânea fazendo alusão aos “novos movimentos sociais” a qual ambos se filiam.

Melucci põe em questionamento as interpretações sobre os movimentos sociais elaboradas a partir das análises da sociedade industrial dos séculos passados frente às mudanças que aconteceram no mundo, da acelerada tecnologia cibernética, da introdução dos sistemas informatizados, da comunicação planetária em espaço e tempo real; enfim das transformações ocorridas no mundo do trabalho, na cultura, nas artes e nas técnicas no período conhecido como pós-industrial. Ele se reconhece como responsável pela disseminação da discussão que aponta para o paradigma que enfoca os novos movimentos sociais, que segundo Gohn (1997, p. 14),

[...] parte de explicações mais conjunturais, localizadas em âmbito político ou dos microprocessos da vida cotidiana, fazendo recortes na realidade para observar a política dos novos atores sociais. As categorias básicas deste paradigma são: cultura, identidade, autonomia, subjetividade, atores sociais, etc.

Melucci (1997) explica que é preciso demarcar as diferenças entre os chamados novos movimentos sociais e aquele cuja base está centrada no estudo da classe operária. Analisa aspectos da ação coletiva de indivíduos, enfatizando os elementos microssociais, com enfoque mais psicossocial. Defende que houve um equívoco epistemológico e metodológico no debate contemporâneo sobre a noção dos “novos movimentos sociais” e explica o mal entendido:

Nos últimos 10 anos, muito se discutiu sobre a novidade dos movimentos que emergiram em toda sociedade contemporânea, e o debate contrapôs os que sustentam e os que se opõem a este ponto de vista. Eu me considero responsável, em boa parte, pela introdução desta noção de novos movimentos, e vejo com preocupação, o emergir de um debate em torno desta noção, que é fundado sobre um equívoco, sobre um mal entendido epistemológico de alguns anos; nesta parte estou procurando insistentemente clarear qual é a natureza deste equívoco. [...] Minha intenção era de assinalar a descontinuidade do fenômeno coletivo que emergia na sociedade contemporânea, com respeito à tradição que o consolidava como movimento típico da sociedade industrial (MELUCCI, 1997, p. 16).

Nesta perspectiva as categorias centrais passam a ser ator social, capital social, autonomia, empoderamento e etc; construindo teorias a partir de eixos culturais. Para ele é importante reconhecer que “falamos da sociedade contemporânea de modo fundamentalmente alusivo, usando imagens, metáforas, não conceitos”. E segue afirmando que “movimento social não é um conceito, é uma noção”.

Na mesma linha de argumentação encontra-se Touraine (1997) que, ao definir a noção de movimento social propõe a combinação de três elementos: o ator, seu adversário e o que está em jogo no conflito (PICOLOTTO, 2007). Este autor afirma que Touraine ao retomar a questão dos movimentos sociais em trabalhos mais recentes (2003, 2004) questiona a existência ou não do conflito na sociedade contemporânea. Mostra que ele responde positivamente, além de afirmar que os conflitos sociais antes centrados na luta de classe, passam a ocupar outra dimensão - a dimensão cultural.

Sim, existe um conflito central em nossa sociedade pós-industrial, programada, informatizada, ou seja lá como a chamemos; mais precisamente existe um ator central que luta por uma aposta de importância central” (2003:112). Touraine completa sua resposta afirmando que assume posição central na atualidade o *conflito cultural*. (PICOLOTTO, 2007, p. 162, grifos originais).

Para Melucci (1997, p. 26-27),

Trata-se de conflitos cujo núcleo é centrado nos recursos de informações, do modo como os recursos são produzidos, distribuídos para os sujeitos e, da forma como o poder e o controle se exercem na sociedade. Nesses conflitos, se opõem grupos sociais, atores que reivindicam autonomia de sua capacidade de produzir o sentido para seu agir, para sua identidade, para seu projeto de vida, [...] são conflitos que pela sua natureza tem características pouco comparáveis com a tradição dos conflitos da sociedade industrial, por uma razão muito evidente: os conflitos da sociedade industrial [...] se desenvolvem a nível de categorias sociais definidas pela sua colocação na estrutura produtiva.

Nas abordagens de Touraine e Melucci sobre os “Novos Movimentos Sociais” o conflito é tratado diferentemente da perspectiva de Marx, que era concebido como resultado das relações sociais de produção entre classes antagônicas (conflitos de classe). Para estes autores houve uma ruptura dessa perspectiva em tempos de globalização, emergindo novos paradigmas na sociedade dita pós-industrial. Ou seja, passaram a analisar os movimentos sociais como ações coletivas determinadas pelas

mudanças culturais que se expressam na liberação pessoal e social, predominando o subjetivismo e o individualismo. Ou seja, os autores dos novos movimentos sociais fazem uma releitura dos estudos de Marx a partir da sociedade pós-industrial, da sociedade da informação, da tecnologia e dos serviços, tomando outro percurso teórico metodológico, orientado pela abordagem culturalista dos fenômenos sociais.

No Brasil, os estudos sobre os movimentos sociais receberam influência de variadas matrizes teóricas, porém a vertente marxista teve predominância. Os grupos de pesquisadores se separavam por área de interesse urbano ou rural, mas dialogavam entre si. As linhas de pesquisa dos movimentos sociais urbanos se concentravam no movimento sindical, nas associações comunitárias de bairros, nas lutas pela moradia, etc; enquanto os estudos sobre os movimentos no meio rural analisavam as formas de luta pela terra, de apropriação e exploração dos recursos naturais, das relações sociais históricas nascidas do escravismo, do coronelismo, que geraram os diversos movimentos sociais: os Movimentos Eclesiais de Base (MEB's) e os Sindicatos de Trabalhadores Rurais ainda nas décadas de 1960-1970; movimentos ecológicos, de mulheres, indígenas, quilombolas, dos trabalhadores rurais sem-terra, nos períodos de 1980 a 1990. Gohn (1977, p. 279) destaca a crescente influência de filósofos europeus nos estudos sobre os movimentos sociais no Brasil, tendo como referência os trabalhos de Castells, Kowarick, Lojkine, Lefèvre, entre outros.

A partir dos anos 1990 com a expansão das ideias neoliberais, do projeto hegemônico do capital globalizado, muda o cenário dos movimentos sociais e com ele as abordagens dos pesquisadores. “Alguns passam a se preocupar com os problemas da violência, da exclusão social ou com novas práticas civis e deixam a temática dos movimentos de lado” (GOHN, 1997, p. 280), concentrando seus estudos nas redes das Organizações Não Governamentais (ONG's), que se multiplicaram neste período.

Montaño e Duriguetto (2011, p. 262) explicitam que a eclosão dos chamados “Novos Movimentos Sociais” nos países centrais e na América Latina, entre estes o Brasil, são resultados de manifestações e protestos de trabalhadores, principalmente de estudantes nos anos 1960-1970 frente as crises – do capital internacional, do socialismo real e da social-democracia, “como também do conjunto dos valores socioculturais que compunham seu aparato ideológico”, questionando as formas de expressão de indivíduos e grupos pelo lugar que ocupam na sociedade, fazendo emergir o debate das questões de gênero, raça, etnia, ecologia, religião, sexualidade, etc. Conclui-se que, os

novos movimentos sociais têm caráter político e se expressam de forma contestatória que “surtem ora como *complemento*, ora como *alternativa* aos movimentos de classe tradicionais e aos partidos de esquerda, inspirados em diversos processos revolucionários e em variadas revoltas” (MONTAÑO; DURIGUETO, 2011, p. 164, grifos originais).

Há, portanto, uma reconfiguração dos movimentos sociais diante de contextos complexos nos últimos decênios. Acabam se fortalecendo por meio da articulação de suas ações com as ONG's, criando movimentos de lutas específicas, adentram a luta com novas temáticas.

2.3 Movimentos sociais: uma trajetória de luta e conquista de direitos no Brasil

A divisão social do trabalho livre que tem suas origens no aparecimento da sociedade industrial, em que se dá a separação entre homens e meios de produção, transforma a força de trabalho em mercadoria que é vendida em troca de salário para a sobrevivência do trabalhador e de sua família. Segundo Iamamoto (2013, p. 134),

[...] a compra e venda dessa mercadoria especial sai da pura esfera mercantil pela imposição de uma regulamentação jurídica do mercado de trabalho através do Estado. As Leis Sociais, que representam a parte mais importante dessa regulamentação, se colocam na ordem do dia a partir do momento em que as terríveis condições de existência do proletariado ficam definitivamente retratadas para a sociedade brasileira por meio dos grandes movimentos sociais desencadeados para a conquista da cidadania social.

Iamamoto (2013) reflete que a partir do aprofundamento do capitalismo na formação econômico-social do Brasil, a classe operária e os movimentos que a integram entram no cenário político e exprimem a necessidade de seu reconhecimento pelo Estado enquanto classe e enquanto sujeitos partícipes da implantação de políticas que levassem em consideração seus interesses. Essa luta teve em seu início o foco mais direcionado para as questões trabalhistas.

Até o século XIX não havia uma legislação de proteção social aos desamparados, aos trabalhadores de modo geral. Somente a partir do movimento republicano alguns benefícios sociais destinados a algumas categorias começam a aparecer, conforme reconhece Santos (1979): o Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas da Imprensa Nacional (Decreto 10.269 de 20 de julho de 1889), o direito de

férias de 15 dias para os trabalhadores no abastecimento de água da Capital Federal, depois estendido aos ferroviários, e outros benefícios direcionados a algumas categorias profissionais, prioritariamente os ferroviários, portuários, pessoal do Ministério da Fazenda, Marinha, da Casa da Moeda e Capatazia dos Portos do Rio de Janeiro. A luta dos trabalhadores organizados nos movimentos sociais era pela conquista dos direitos trabalhistas como redução da jornada de trabalho, repouso semanal, impedimento de trabalho aos domingos e feriados, proibição do trabalho noturno de menores de 18 anos, entre outros.

Santos (1979) aborda a trajetória das políticas sociais no Brasil destacando que inicialmente o Estado se omite na regulação das relações de trabalho se limitando a normatizar alguns benefícios que estariam na ordem do capital e do trabalho a exemplo das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP's), direito de férias, pensões por morte e acidentes de trabalho, sem, portanto, assumir o caráter de política pública. Posteriormente, diante das necessidades do capitalismo, o Estado começa a intervir na mediação da relação entre o capital e o trabalho, procurando amenizar o descompasso entre a produção da riqueza e a apropriação dos bens produzidos pelos que participam diretamente do processo de produção. Passa então a assumir um papel determinante na condução dos benefícios sociais, na regulação das relações de trabalho, não apenas como mediador, mas, sobretudo, definindo políticas com recursos do orçamento público, criando Instituições, gerindo a máquina estatal e construindo o arcabouço jurídico-político das relações trabalhistas na sociedade.

Santos (1979, p. 23) afirma que,

[...] o Estado brasileiro, quer por sua representação parlamentar, quer pela posição do Executivo, mantinha-se inflexível quanto à intervenção do poder público nos processos acumulativos. E apenas em 1917 é que se abre a primeira brecha, por assim dizer, constitucional no aparato jurídico brasileiro ao se criar a Comissão de Legislação Social na Câmara dos Deputados.

Entre as medidas governamentais e da legislação que rege as normas dos direitos sociais e trabalhistas, destaca-se “a Constituição de 1934 a qual ao mesmo tempo em que reconhecerá a obrigação social do Estado, lhe garantirá o direito de regular o exercício das profissões” (SANTOS, 1979, p. 18). A Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) em 1943, aglutina diversas legislações com o propósito de proteger o trabalhador inserido no mercado formal de trabalho e, no campo da previdência social,

são criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões para determinadas categorias profissionais. O governo Vargas estabelece, assim, as primeiras medidas efetivas de proteção social aos trabalhadores, resultantes de negociações com patrões e empregados, fornecendo o lastro necessário para o desenvolvimento industrial nascente e a acumulação do capital.

Os governos do período da ditadura, pós 1964, visando acalmar possíveis conflitos e confrontos ao regime, também investiram em algumas medidas de caráter social. Em 1966, cria-se o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e são unificados os Institutos Previdenciários no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Em 1971, foi criado o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL) quando se procedeu à concessão de aposentadorias por idade, invalidez, pensão, auxílio-funeral, serviço de saúde e Serviço Social. O Estatuto do Trabalhador Rural (1963) foi revogado pela Lei Federal 5.889 de 08 de junho de 1973, atualizando alguns dos direitos dos trabalhadores rurais. Sinteticamente, pode-se afirmar que o período dos anos de 1978 e 1985, ficou marcado não apenas pela transição política, mas, sobretudo, pelos impactos dos movimentos sociais que,

[...] levou a uma revalorização de práticas sociais presentes no cotidiano popular [...]. Eles foram vistos, então, pelas suas linguagens, pelos lugares de onde se manifestavam, pelos valores que professavam, como indicadores da emergência de novas identidades coletivas. (SADER, 1988, p. 26-27).

Já no início dos anos de 1980, o Brasil vive uma crise econômica que já se arrastava na década de 1970, com a estagnação do consumo fruto do elevado índice de desemprego, baixos salários e forte recessão, repercutindo nos baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH). Ou seja, o modelo desenvolvimentista implantado nos governos militares sustentado no fluxo de capitais internacionais é abalado, tanto pelo aumento da dívida externa e interna, quanto pela lógica do crescimento econômico pautado no desequilíbrio das forças produtivas, onde o Estado burguês subsidia e favorece o capital em detrimento do trabalho, aprofundando a crise nas relações sociais de produção.

Neste período, volta à cena política o movimento sindical (urbano e rural) com forte atuação das Centrais Sindicais (CUT e CGT), bem como outros movimentos que lutam pela terra, pela moradia, pela reforma sanitária e por outras questões que vão além

da luta sindical. Esses e “aqueles movimentos”⁹ refletem e são elementos dinâmicos das profundas transformações que alteram o perfil da sociedade a partir da progressiva consolidação de um polo industrial” (IAMAMOTO, 2013, p. 134). Contudo, foi um período de intensas mobilizações, atos públicos e debates que questionavam a concepção de desenvolvimento adotada pelos governos, o papel do Estado e da sociedade, fazendo emergir a proposta de reforma do Estado que, no processo das mudanças políticas e sociais, tomou outro caminho a partir de 1995.

As mudanças pretendidas pelos movimentos sociais se pautavam nos princípios de liberdade, democracia, garantia de direitos e da cidadania. Essas lutas foram materializadas na conquista de direitos contidos na Constituição de 1988, principalmente no capítulo que trata da ordem social, indo na contramão do que vinha acontecendo em nível internacional, quando direitos sociais estavam sendo eliminados, com a adoção do ideário neoliberal.

A luta dos movimentos sociais se acentua nos anos de 1990 no sentido de garantir as conquistas contidas na Constituição de 1988, ameaçadas diante da justificativa de que o país vivenciava uma crise econômica e da adoção do ideário neoliberal, que concebia as reformas do Estado sob a lógica do mercado. Ou seja, há um movimento de contrarreforma que, no lugar de assegurar os direitos conquistados, o que se vê são propostas de enxugamento do papel do Estado no que diz respeito aos direitos e às políticas sociais.

Behring e Boschetti (2011, p. 150) afirmam que,

[...] no Brasil, do ponto de vista da reforma democrática anunciada na Constituição de 1988 em alguns aspectos embebida da estratégia social-democrata e do espírito *welfariano* – em especial no capítulo da ordem social - pode-se falar de uma contra-reforma em curso entre nós, solapando a possibilidade política, ainda que limitada, de *reformas* mais profundas no país [...].

Dessa forma, com o avanço do processo de globalização da economia, da reestruturação produtiva e da adoção das ideias neoliberais, seguindo a orientação dos organismos internacionais, o Estado brasileiro encolhe seu papel na promoção de políticas sociais universais, bem como o de indutor do desenvolvimento, principalmente

⁹ Iamamoto (2013, p. 134) se reporta aqueles movimentos constituídos no período de consolidação de um polo industrial; ou seja, de aprofundamento do capitalismo na formação econômico-social.

em algumas áreas historicamente conduzidas pela gestão estatal (energia, minérios, siderurgia, etc.) que passam a ser alvo das privatizações. O projeto neoliberal e globalizante tende a se consolidar e as reformas adotadas pelo Estado são apenas medidas paliativas para escamotear os conflitos e as lutas de classes, naturalizando as formas de exploração, as desigualdades sociais e econômicas.

Assim, o Estado burguês neoliberal traz como premissa o fortalecimento do capital, do mercado de bens, de produtos e dos agentes financeiros (bancos), enquanto as políticas públicas como saúde, educação, saneamento, segurança, entre outros, são sucateadas. Na lógica mercantilista, se acentuam a precarização das condições de trabalho, dos serviços prestados, a instabilidade do emprego, a desvalorização profissional, dentre outros.

Neste sentido, o que se concretiza no campo dos direitos são mudanças no acesso às políticas públicas, ainda que de forma focalista, com ênfase na participação social, “o que faz pensar que se tratou de uma estratégia político-ideológica para a busca de consensos e legitimidade [...] e, dessa forma, a hegemonia do projeto neoliberal” (OLIVEIRA, 1998, apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 149).

Os movimentos sociais adentram o século XXI vivenciando esse cenário e com significativas mudanças no mundo do trabalho, nas formas de organização social, na relação do homem com a natureza, no modo de vida, no modo de ser e conceber a sociedade em seu processo de desenvolvimento. As crises recorrentes do capital afetam toda sociedade com a queda do emprego, redução da capacidade de consumo e aumento da pobreza estrutural, atingindo, inclusive, as sociedades industriais mais desenvolvidas. Apesar de avanços substanciais em muitos aspectos do desenvolvimento humano no que diz respeito à saúde, à educação, e à longevidade, por exemplo, ainda é alarmante o número de pessoas que vivem na extrema pobreza no mundo, uma vez que “três quartos dos pobres do planeta vivem em zonas rurais, onde a mais elevada taxa de prevalência da pobreza se verifica entre os trabalhadores agrícolas” (PNUD, 2014, p. 3).

As pesquisas elaboradas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e utilizadas na elaboração do Relatório de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2014, p. 3) revelam que,

[...] apesar dos recentes progressos na redução da pobreza, mais de 2,2 milhões de pessoas continuam a viver em situação de pobreza multidimensional ou quase. Isto significa que mais de 15 por cento da

população mundial permanece vulnerável à pobreza multidimensional. Por outro lado, quase 80 por cento da população global não dispõe de proteção social alargada. Cerca de 12 por cento (842 milhões) padecem de fome crónica, e quase metade dos trabalhadores — mais de 1,5 mil milhões — trabalha em regime de emprego precário ou informal.

O século XXI se caracteriza pelo processo acelerado de transformações que em nome do desenvolvimento tem produzido uma sociedade “robotizada” na transição da sociedade industrial para a sociedade do conhecimento e da informação ou como muitos preferem chamar da pós-modernidade. Esse processo, por um lado, tem contribuído para o avanço das ciências, especialmente das descobertas inovadoras nas ciências biológicas com as novas tecnologias do sistema computadorizado, da microeletrônica. Por outro, tem construído processos multiculturais e de organização social manipuladores e excludentes, provocando conflitos entre povos e nações, criando uma geração exacerbada pelo encantamento ao mundo virtual, ao consumismo, ao individualismo, ao misticismo religioso; apática à participação política e social, despolitizando o debate em torno da questão social, onde se “universaliza” modelos culturais e padrões de vida em países de desenvolvimento desigual, numa lógica desconcertante.

Estamos, portanto, na era da tecnologia da informação e da comunicação em rede, amplamente disseminada no mundo. Como argumenta Castells (2005, p. 18),

[...] a comunicação em rede transcende fronteiras, a sociedade em rede é global, é baseada em redes globais. Então, a sua lógica chega a países de todo o planeta e difunde-se através do poder integrado nas redes globais de capital, bens, serviços, comunicação, informação, ciência e tecnologia. Aquilo a que chamamos globalização é outra maneira de nos referirmos à sociedade em rede, ainda que de forma mais descritiva e menos analítica do que o conceito de sociedade em rede implica. [...] Nós estamos mentalmente formatados para uma visão evolucionista do progresso da humanidade, visão que herdamos do Iluminismo e que foi reforçada pelo Marxismo, para quem a humanidade, comandada pela Razão e equipada com a Tecnologia, se move da sobrevivência das sociedades rurais, passando pela sociedade industrial, e finalmente para uma sociedade pós-industrial/da informação/do conhecimento.

Nas Ciências Sociais, essas mudanças têm se constituído em novos paradigmas e novas teorias de explicação da realidade, que mesmo entre os intelectuais de tradição marxista há divergências. Há aqueles que afirmam que as fundamentações analíticas formuladas por Marx e Engels (1848) continuam presentes como um aporte teórico de grande envergadura para explicar os fenômenos da sociedade moderna capitalista; outros sustentam a tese de que as mudanças na contemporaneidade provocaram novas

configurações na realidade atual, e que as teorias marxistas já não dão conta de responder aos desafios e complexidades da nova realidade.

Nesse contexto de questionamentos dos paradigmas, de mudanças nas relações capital x trabalho, do papel do Estado, das crises cíclicas do capital, os movimentos sociais são fragilizados em seu processo de organização, estruturação e na ação política confrontando-se com novos cenários, com estruturas de poder mais sofisticadas, mais complexas. Ao mesmo tempo, estes movimentos se tornaram mais abrangentes, com a emergência de novos atores e novas temáticas geradas a partir das transformações ocorridas na sociedade. As identidades culturais, étnico-racial, a questão ambiental, as relações de gênero, relações homoafetivas, entre outras, tem se manifestado e constituído os “novos movimentos” que se articulam e se organizam em redes, como indicam os autores Gohn (2013), Touraine (2007), Scherer-Warren (2011) e outros. Movimentos que articulam o local e o global, o particular e o universal, compreendido por Scherer-Warren (2011) de “movimento de caráter transnacional como os de direitos humanos, pela paz, ecologistas, feministas, étnicos”.

As novas configurações dos movimentos sociais neste século se tornaram mais abrangentes, difusas e com algumas dificuldades. Se por um lado, consegue mobilizar as “massas” com maior fluidez através das redes sociais em torno de questões nacionais (contra a homofobia, aumento de passagens, corrupção, etc.); por outro, o debate foi despolitizado, principalmente entre os jovens, e aqueles movimentos que historicamente estiveram na vanguarda das mobilizações sociais e atos políticos com discursos combatíveis em oposição ao capital, ao pensamento único neoliberal, aos atos do governo contrários à sociedade, diminuíram a força política e autonomia quando institucionalizou a prática social por dentro das instâncias do Estado.

CAPÍTULO II

O DESENVOLVIMENTO RURAL COM A ABORDAGEM TERRITORIAL E O TERRITÓRIO DO ALTO SERTÃO SERGIPANO

Este capítulo tem como propósito trazer para a discussão elementos teóricos e históricos sobre a temática do desenvolvimento, tendo como foco mais específico o desenvolvimento rural. Trata da abordagem territorial rural que vai sendo construída com a adoção de programas governamentais, especificamente com o Programa de Desenvolvimento Territorial e criação de alguns territórios, entre eles o Território do Alto Sertão Sergipano, e, posteriormente com a criação do Programa Territórios da Cidadania.

3.1 Desenvolvimento: notas introdutórias

Na literatura especializada, encontram-se diferentes expressões para designar a noção de desenvolvimento com destaque para os sinônimos como evolução, crescimento e progresso. De fato a ideia de desenvolvimento se expressa na passagem de um estágio primitivo para um estágio evolutivo, civilizado da humanidade. Essa forma de conceber o desenvolvimento tem como referência a teoria darwinista (1859) das leis naturais de evolução da espécie. Assim evolução e desenvolvimento passam a ser sinônimos. Ainda no século XIX aparecem outras interpretações sobre o termo associando o desenvolvimento ao progresso das ciências e do crescimento econômico, para compreender o processo histórico e social de uma determinada sociedade.

Segundo Alcântara (2013, p. 39), nas teorias de Marx, por exemplo,

[...] desenvolvimento tornou-se a categoria central, entendido como um processo histórico, tão necessário quanto às leis naturais. A concepção hegeliana da história e a darwinista da evolução fundiram-se no conceito de desenvolvimento e adquiriu maior rigor com a aura marxiana. A palavra desenvolvimento não consegue descolar das palavras com as quais foi criado: crescimento, evolução e maturação.

Marx ao analisar o modo de produção capitalista nos países centrais reflete sobre a exploração na relação capital-trabalho e as relações de poder (econômico, político, ideológico) que estão subjacentes. A partir dos processos macroeconômicos, da estrutura social que se estabelece na sociedade industrial, Marx elabora a teoria do desenvolvimento econômico que se fundamenta na perspectiva social e política, de forma a desmistificar as ideias e contradições que dominaram o mundo, subordinando o trabalho ao capital. A teorização de Marx sobre desenvolvimento está associada às categorias: trabalho, capital, mercadoria, relações sociais.

Com base nas categorias analíticas marxiana de totalidade e centralidade Trotsky (1906) analisando a formação sócio histórica e do desenvolvimento capitalista na Rússia em comparação a outros países europeus elaborou a teoria do desenvolvimento desigual e combinado compreendendo a coexistência e articulação de ramos da produção (agricultura e indústria) em sentidos opostos. Ou seja, conclui que no mesmo país de capitalismo avançado o setor industrial se desenvolveu, enquanto a agricultura permaneceu atrasada, coexistindo relações capitalistas e semifeudais numa mesma sociedade. Há, portanto, um desenvolvimento desigual entre setores produtivos, entre o rural e o urbano. Porém o crescimento industrial, o aumento de capital se deu pela utilização de mão-de-obra barata e matéria prima fornecida da produção agrícola.

Em outras palavras, a ideia do desenvolvimento desigual e combinado de Trotsky reflete que o setor industrial tem as ferramentas de desenvolvimento do capital e conseqüentemente o crescimento econômico e social. Para ele os países atrasados para alcançar níveis de desenvolvimento teriam que “saltar etapas intermediárias”, sem necessariamente ter que seguir uma sucessão de etapas rigidamente pré-determinadas. Conforme esclarece Lowy (1998, p. 164),

[...] esta perspectiva mais complexa, não somente econômica e técnica, mas também cultural e política, permite a Trotsky escapar à concepção evolucionista que fazia da história uma sucessão de etapas rigidamente pré-determinadas e de esboçar uma visão dialética do desenvolvimento histórico através de saltos súbitos e de fusões contraditórias.

Assim, foi no século XIX e na primeira parte do XX, que a palavra desenvolvimento aparece nos discursos políticos, na academia e no conjunto da sociedade para designar níveis de crescimento econômico verificado através de indicadores do PIB, renda *per capita*, produtividade, consumo, etc. Neste sentido, envolve dois paradoxos: riqueza e pobreza, o que faz com que estudiosos, pesquisadores e elaboradores de políticas públicas reflitam essas contradições do desenvolvimento e subdesenvolvimento entre países/nações, estados e regiões.

Petry (2008, p. 2) resume o processo de desenvolvimento do ponto de vista das mudanças de enfoques informando que,

[...] na década de 1950, W. Rostow publica sua teoria de As etapas do desenvolvimento, tendo como indicadores a renda per capita e o produto interno bruto (PIB), livro tido como o manifesto capitalista. Em 1952, aparece o primeiro Relatório da situação social mundial da ONU, com a expressão desenvolvimento

social como complemento ao desenvolvimento econômico. Lança-se a ideia do equilíbrio entre o econômico e o social. Em 1962, o Conselho Econômico e Social da ONU recomendou a integração dos dois aspectos na acepção de desenvolvimento, ao lançar a Primeira década do desenvolvimento (1960-1970).

Com o avanço do capitalismo e da produção industrial no mundo, vão se constituindo definições que associam desenvolvimento com crescimento econômico e melhorias da renda *per capita*. Porém, as análises e interpretações ao longo da história vão ampliando as concepções e incorporando outros aspectos. Os Relatórios e estudos dos organismos ligados à Organização das Nações Unidas (ONU) e à Organização Internacional do Trabalho (OIT) desde os anos de 1950-1960 tem apontado as disparidades e desequilíbrios entre os países centrais (ricos, desenvolvidos) e os países periféricos do capitalismo (pobres, subdesenvolvidos) e inspirado a criação de medidas que aliviassem a pobreza mundial e melhorasse o padrão de vida dos países “subdesenvolvidos”. Desta forma, foram recomendados a integração dos aspectos econômicos e sociais ampliando o conceito de desenvolvimento, antes restrito ao crescimento econômico. Já nos anos de 1970 com a realização da I Conferência Internacional sobre desenvolvimento e meio ambiente o conceito incorpora a dimensão ambiental, política e cultural na perspectiva da equidade de classe, gênero, geração e etnia que se configura na abordagem do desenvolvimento sustentável. Contudo, a perspectiva da sustentabilidade ambiental foi predominante.

No Brasil, país de capitalismo tardio, o debate em torno do desenvolvimento/subdesenvolvimento começa por volta dos anos 1950-1960 tendo como principais estudiosos Celso Furtado, Caio Prado Jr., Otávio Ianni, entre outros, que passam a refletir o desenvolvimento a partir da formação sócio histórica destacando as características econômicas de base agroexportadora, e da origem sócio-política e cultural influenciada pela colonização e escravidão.

Sampaio Júnior (2005, p. 4) no prefácio da obra de Furtado indica que “torna-se vital examinar as estruturas sociais que condicionam o equilíbrio de força entre capital e trabalho”. Para ele o nó da questão está nos mecanismos de acesso à terra, aos meios de produção e ao mercado de trabalho. Nesse sistema, a riqueza gerada do excedente de produção, bens e serviços, não é distribuída para o conjunto da sociedade.

Assim, é importante compreender o desenvolvimento sob uma perspectiva histórico-dialética, analisando como as categorias capital, trabalho, produção, consumo, desigualdade e

pobreza vão se configurando em cada formação social e nos seus processos de desenvolvimento.

Celso Furtado, na década de 1950, foi um dos grandes estudiosos do desenvolvimento nas sociedades capitalistas, mas se aprofundou na particularidade do Brasil, tendo como base uma teoria do subdesenvolvimento que aborda de forma crítica as discrepâncias entre os países centrais e periféricos. Prefaciando o livro de Celso Furtado “Formação Econômica do Brasil”, Sampaio Jr. (2005, p. 7), interpreta que

[...] o subdesenvolvimento é o produto de uma situação histórica, que divide o mundo em uma estrutura “centro-periferia”, e de uma opção política, que subordina o processo de incorporação do progresso técnico ao objetivo de copiar os estilos de vida das economias centrais. O problema decorre do fato de que a discrepância entre as economias centrais e periféricas quanto à capacidade de elevar a produtividade média do trabalho e quanto ao poder de socialização do excedente entre salário e lucro faz com que o estilo de vida que prevalece no centro não possa ser generalizado para o conjunto da população periférica. O subdesenvolvimento surge quando, ignorando tais diferenças, as elites que monopolizam a renda impõem, como prioridade absoluta do processo de acumulação, a cópia dos estilos de vida dos países centrais, impedindo assim a integração de considerável parcela da população aos padrões mais adiantados de vida material e cultural.

Furtado (2005) aborda a teoria do desenvolvimento em contraposição ao subdesenvolvimento, refletindo a posição periférica da economia brasileira no sistema capitalista mundial e o avanço da industrialização que tardiamente se deu no Brasil. Ressalta a opção política brasileira pela modernização tecnológica copiando os modelos dos países desenvolvidos, porém em bases coloniais, quando o Brasil ainda vivia um processo incipiente de industrialização, com baixíssimo grau de desenvolvimento econômico, mão de obra escrava, subordinação à lógica do padrão de consumo internacional, fortalecimento do mercado externo e indefinição de uma política econômica nacional. O enfoque de sua abordagem reflete as contradições de um sistema ou uma estrutura de base capitalista que gera desenvolvimento econômico, porém alerta que é condição *sine qua non* incorporar os extratos sociais e socializar o excedente. Sua preocupação estava voltada para a construção de um projeto nacional de desenvolvimento com equilíbrio das forças produtivas, fortalecimento do mercado interno e atendimento das demandas sociais da população periférica do capitalismo, em particular no Brasil.

De acordo com Tanezini (2015, p. 105),

[...] no Brasil, um marco que norteou a discussão sobre o desenvolvimento capitalista desigual, e mais precisamente sobre as causas do subdesenvolvimento do

país foi a criação da Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL, como órgão regional da Organização das Nações Unidas - ONU, em 1948, propondo ações (reformistas) para superá-lo, no bojo dos governos liberais populistas. A nova teorização econômica cepalina por meio dos trabalhos de Raul Prebisch e, sobretudo, do economista brasileiro Celso Furtado, avançou na elaboração da “Teoria do Subdesenvolvimento”, que se contrapunha aos economistas neoclássicos, para interpretar a análise da Formação Econômica do Brasil (1970).

Na concepção cepalina era preciso superar o subdesenvolvimento. Para tanto, o foco deveria ser na industrialização e no progresso tecnológico, mesmo que para isso fosse necessário o apelo ao capital estrangeiro, sob a forma de empréstimos, tendo o Estado como o promotor do desenvolvimento. Assim, como afirma Souza (2004, p. 73) “as mais diversas teorias sobre desenvolvimento caminham sempre na reafirmação do econômico”, sem observar as condições de pobreza e miséria da população. No caso brasileiro, essa forma de conceber o desenvolvimento focado nos aspectos econômicos vai prevalecer durante muitos anos e nortear a elaboração de políticas e programas de governo.

3.2 Desenvolvimento rural no Brasil: da “revolução verde” à perspectiva da sustentabilidade

A concentração de terra no Brasil existe desde a colonização e vai se ampliando na proporção em que as forças produtivas se desenvolvem e o capitalismo avança no campo, substituindo a indústria doméstica artesanal e unidades de produção familiar pelos grandes complexos agroindustriais. Tendo como base inicial uma produção centrada na agroexportação, a economia brasileira foi sofrendo mudanças ainda nas primeiras décadas do século XX, com maior dimensão a partir dos anos de 1930 com a adoção do modelo de substituição de importações, cujo foco inicial foi o desenvolvimento da indústria nacional. O avanço na indústria traz também discussões sobre a necessidade de modernização do setor agrícola, considerado para muitos como atrasado diante da necessidade de alcançar padrões razoáveis de crescimento econômico.

A modernização da agricultura ou “modernização conservadora” concebida no ideário do capitalismo agrário se constitui em um modelo de desenvolvimento para o campo importado dos países centrais nos anos 1950-1960 sob a orientação da ONU e das agências multilaterais: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD). Tratava-se

de um pacote tecnológico de matriz produtivista, com incentivo ao uso de maquinário, aquisição de sementes transgênicas e adubos químicos entre outros implementos agrícolas.

Esse modelo conhecido como “Revolução Verde”, propagou a inovação tecnológica para o desenvolvimento do setor mais atrasado da economia, com o ideário da modernidade que significou a mudança no modo de produzir e no modo de vida dos camponeses, substituindo as formas tradicionais (do conhecimento popular) pela tecnificação.

Entre outras mudanças, esse modelo gerou a extratificação de segmentos sociais, como: os assalariados, os arrendatários, meeiros, posseiros, trabalhadores rurais sem-terra, agricultores familiares, etc. Como afirma Schneider (2015, p. 14),

[...] as décadas de 1960 e 1970 são marcos da intervenção do Estado na agricultura e no meio rural. As políticas públicas deste período procuraram alterar o padrão tecnológico dos agricultores (incrementando a produção e a produtividade) e construir novas dinâmicas produtivas e econômicas relacionadas com as indústrias e com os mercados.

As mudanças na agricultura a partir da chamada “revolução verde” inquietaram as organizações e os movimentos sociais, estudiosos e outros segmentos fazendo emergir o debate sobre o avanço do capitalismo no campo que gerou novos paradigmas e conceitos do desenvolvimento rural. A questão central era as tendências para o campo brasileiro: continuidade ou extinção do campesinato? Ou seja, estava em debate o futuro do camponês frente à modernização da agricultura que exigia cada vez mais produtividade e qualidade, na qual se expressava na competitividade para acesso ao mercado, ficando subentendido que no capitalismo agrário teria lugar para os produtores com muita terra, tecnologia, capital e trabalho assalariado. Nesta perspectiva, as tendências do campesinato seria desaparecer, tornar-se assalariado ou lutar pelo acesso à terra (os meios de produção). Dada a complexidade das relações sociais de produção no campo, diversos estudiosos tentam explicar essa realidade e constroem conceitos, formulam teses e teorias.

O desenvolvimento rural no Brasil, por longas décadas, vem se constituindo sob uma matriz produtivista tendo como objetivo fim o mercado, com maior capacidade de produção e produtividade, consumo e distribuição.

Esta perspectiva nas condições socioeconômicas do Brasil rural favoreceu a indústria, ao patronato e ao capital financeiro internacional. Em contrapartida, promoveu

maior concentração de terra, renda e poder, exclusão social, pobreza, desequilíbrio da biodiversidade, dos agrossistemas, poluição dos recursos naturais.

Tal situação pode ser visualizada ao longo dos anos em governos que sempre tinham como primazia o desenvolvimento econômico. O governo Vargas (1930-1945), por exemplo, preocupado com o atraso e o subdesenvolvimento, “inicia a política econômica de recuperação da renda e do emprego, superando parte dos efeitos da crise cafeeira [...] que significou verdadeira antecipação à política keynesiana anticíclica” (MELO; HANSEN, 2007, p. 42). Segundo os autores, pouco antes da crise de 1929 que eclodiu nos Estados Unidos e repercutiu no mundo, o Brasil já experimentava duas crises com impactos na economia: a crise do café e da indústria, decorrentes da transição do modelo agroexportador para a industrialização, fato que motivou o governo a tomar algumas medidas para colocar o país em um padrão de desenvolvimento e, minimamente, manter a ordem social. Neste sentido, o governo Vargas criou estímulos à produção e industrialização (café, açúcar, cacau, etc), transformando um “problema regional” em “problema nacional”. Ou seja, foram criados mecanismos institucionais de âmbito nacional a exemplo do Instituto do Açúcar e do Alcool, Departamento Nacional do Café, além de incentivos financeiros e fiscais, melhoria na infraestrutura de estradas, energia e transporte. Rapidamente foram recuperados os índices de eficiência econômica: aumento do PIB, renda *per capita*, além da instituição de direitos trabalhistas e sociais.

O governo Kubitschek logo no início apresentou o seu Plano de Metas que consistia no investimento em áreas prioritárias para incrementar o desenvolvimento econômico com abertura de estradas, construção de rodovias, hidroelétricas, aeroportos; isto é, ter uma boa infraestrutura e promover investimentos no setor industrial, pois pretendia desenvolver o país sob o lema “cinquenta anos em cinco”. Mas foi na indústria que JK teve maior êxito, abrindo a economia para o capital internacional e atraindo empresas estrangeiras para se instalar no país como as montadoras de automóveis: Ford, Volkswagen, General Motors. Com isso, estimulou o mercado de trabalho na Região Sudeste, onde se instalaram as multinacionais nos estados de São Paulo (no ABC) e Rio de Janeiro, criando um polo industrial, fato que motivou a vinda de trabalhadores de todo país, especialmente, das Regiões Norte e Nordeste, fazendo aumentar o êxodo rural. Portanto, o projeto desenvolvimentista iniciado no governo Kubitschek se afirmou nos governos militares e foi determinante na construção do modelo de desenvolvimento para a sociedade brasileira até os dias atuais, cuja predominância da

industrialização e modernização tecnológica, com vistas ao avanço do capitalismo, reconfigurou o espaço urbano e rural.

Só no século XX é que emerge o Brasil urbano-industrial e de relações de trabalho tipicamente capitalistas. [...] A moderna e ampla base industrial montada no atual século, [...] tendeu a concentrar-se fortemente em uma região, o Sudeste. Com 11% do território brasileiro, o Sudeste respondia, em 1970, por 81% da atividade industrial do País, sendo que São Paulo, sozinho, gerava 58% da produção da indústria existente. (ARAÚJO, 1999, p. 145-146).

O projeto desenvolvimentista de JK (1955) com a tendência de concentração da indústria e de crescimento econômico em determinada Região do país, criou disparidade nos padrões de crescimento entre as Regiões, com destaque para as Regiões Norte e Nordeste que por longas décadas ficaram à margem do processo de desenvolvimento, com baixos índices econômicos e uma precária realidade social. O atraso dessas regiões se deu não apenas pela pouca inserção industrial, mas também, pela ausência das políticas públicas. Porém, esse quadro foi se modificando a partir da década de 1960, com a desconcentração das políticas econômicas na perspectiva de integração nacional com o intuito de desenvolver as regiões mais pobres e equilibrar o país. “À medida que o mercado nacional se integrava, a indústria buscava novas localizações, instalando-se em vários pontos das regiões menos desenvolvidas do País, especialmente nas suas áreas metropolitanas” (ARAÚJO, 1999, p. 146).

A despeito das políticas públicas para o campo, percebe-se que a histórica dicotomia entre o rural e o urbano, coloca o rural como lugar do atraso e o urbano da civilização, onde se concentravam todos os serviços públicos, a indústria e o comércio. Só a partir da década de 1960 com os programas de desenvolvimento regional através das Superintendências de Desenvolvimento das Regiões Norte e Nordeste (SUDAM e SUDENE)¹⁰, o Estado passa a intervir de forma mais acentuada e sistemática no espaço rural com ações efetivas de combate aos efeitos da seca e, posteriormente, com programas de combate à pobreza rural já na década de 1980. E não foi por acaso, mas dado o estado de miserabilidade, o crescimento populacional, os baixos índices de desenvolvimento humano nestas regiões, e principalmente das possibilidades de se vislumbrar o crescimento econômico com a proximidade da relação campo-cidade no processo produtivo industrial.

¹⁰ Celso Monteiro Furtado, economista, em 1958 foi nomeado pelo presidente Juscelino Kubitschek como interventor junto ao Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e defendeu a realização das reformas de base e a criação da SUDENE, do qual foi o primeiro Superintendente.

Em se tratando da Região Nordeste, vale destacar a criação da SUDENE em 1959, que desenvolveu nos anos subsequentes uma política de desenvolvimento regional, a partir do reconhecimento das disparidades inter-regionais no país; isto é, as disparidades de níveis de renda e do ritmo de crescimento da economia nordestina bem inferior que a Região Centro-Sul.

Assim, a SUDENE atuou nos nove estados da Região Nordeste através de Programas e Projetos Especiais com o objetivo de promover o desenvolvimento ou reduzir as disparidades inter-regionais. Sabe-se que o semiárido do Nordeste possui uma singularidade por ter clima seco e poucas chuvas em períodos irregulares, sendo este um dos principais fenômenos a ser enfrentado pela população e pelo poder público. Neste sentido foram registrados alguns períodos críticos de prolongadas secas na Região fazendo emergir Programas e Projetos Especiais entre os quais se destacam: Programa de Irrigação do Nordeste (1972), POLONORDESTE (1974), Projeto Sertanejo (1976), PROHIDRO (1979), que em 1985 foram absorvidos pelo Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), com vigência de 15 anos. Os referidos Programas inseridos no âmbito do Projeto Nordeste buscavam a modernização do processo produtivo para inserção no mercado, além de promover a melhoria da distribuição de renda, de terra e acesso à água. O Decreto nº 91.179/1985 mostra bem essa questão.

Art. 11. Os atuais Programas Especiais - Programa de Desenvolvimento de Áreas integradas do Nordeste (POLONORDESTE), Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste (PROJETO SERTANEJO), Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos do Nordeste (PROHIDRO), Programa de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste (PROCANOR) - serão absorvidos pelo PAPP (BRASIL, 1985).

Salienta-se que na execução do PAPP o governo utilizou a estratégia de envolver os Sindicatos de Trabalhadores Rurais e estimulou a criação de Associações Comunitárias para se inserir no Programa e participar de todos os seus benefícios. Os agricultores e suas organizações foram inseridos em programas de capacitação além dos projetos produtivos e sociais que eram financiados com recursos do governo brasileiro e das agências financeiras ligadas a Organização das Nações Unidas (ONU), como o Banco Mundial. Tais convênios com repasse de recursos a “fundo perdido” (não reembolsáveis) provocou, além do estímulo à

produção e ao desenvolvimento, uma proliferação de Associações nas comunidades rurais. As agências multilaterais impõem os seus modelos de desenvolvimento e as formas de participação da população para o alcance de seus objetivos. Assim, a forma de “acordo” acaba motivando a participação vinculada à utilização de recursos e bens materiais, indicando a possibilidade de desenvolver a comunidade com os investimentos na área produtiva e social, concedidos pelo poder público, podendo, muitas vezes, reforçar a ideia da participação consensuada ou da “cidadania tutelada”, em que as comunidades recebem os benefícios como concessão e não como conquista (DEMO, 1995).

Com essa estratégia do Estado, o sindicalismo rural enfraqueceu sua ação política, especialmente na luta pela terra e passa a executar as ações de capacitação no segmento PAPP/APCR e se dedica a prestação de serviços assistenciais como o atendimento ambulatorial (médico e dentista) e o encaminhamento aos benefícios previdenciários. Desta forma, os Sindicatos de Trabalhadores Rurais mais atrelados ao Estado assumem um papel burocrático na mediação das políticas sociais, e as ações mobilizadoras de caráter formativo e político em oposição ao Estado burguês e ao latifúndio perdem seu significado, deixando uma lacuna na luta pela reforma agrária. No entanto, as experiências associativas e de organização em comunidades rurais mesmo que estimuladas pelo poder público, enquanto estratégia ideopolítica de concessão de benefícios sociais de caráter assistencialista, suscitou o confronto de ideias, questionamentos e contradições no curso da história.

O projeto desenvolvimentista iniciado nos anos 1950-1960 atravessou os governos militares e se fortaleceu com a estratégia de expansão do capitalismo, que implicaria, entre outras coisas, no crescimento dos setores produtivos (indústria e agricultura), de elevação dos padrões de consumo e mercados aquecidos, dinâmicos. Para tanto, a opção brasileira para alcançar patamares de desenvolvimento ou sair da zona dos países subdesenvolvidos, foi modernizar a agricultura com pacotes tecnológicos importados dos países centrais, aumentar os empréstimos internacionais e tornar-se dependente dos agentes financeiros e das agências multilaterais de desenvolvimento.

Assim, o paradigma do desenvolvimento na abordagem produtivista, economicista, foi determinante na construção do projeto nacional brasileiro, especialmente nos governos militares e nos anos que se seguem, pautado nas orientações dos organismos internacionais da ONU (Banco Mundial, BIRD, FAO) com vistas ao crescimento econômico, aumento da produção e produtividade e o elevado padrão de consumo. Se por um lado esse modelo alavancou o progresso tecnológico com o processo de industrialização e da modernização da

agricultura; por outro, gerou maiores índices de pobreza e exclusão social, sendo, posteriormente, reconhecido pelos órgãos internacionais que estimularam o país na implementação de Programas de Combate à Pobreza Rural e políticas assistenciais compensatórias.

Os organismos internacionais da ONU: UNESCO, Banco Mundial, OIT, PNUD, FAO, etc, na década de 1970 começavam a perceber que crescimento econômico dissociado de justiça social gerava desequilíbrios entre as forças produtivas e precisavam encontrar caminhos para superar as mazelas da fome e da miséria que se espalhavam pelo mundo, em especial, nos países “subdesenvolvidos”, afetando a reposição da força de trabalho e consequente risco à acumulação do capital. Neste sentido, foram realizados estudos e debates em Conferências Internacionais para tratar dos desafios e perspectivas do desenvolvimento. Os estudos e relatórios apontavam a abordagem de atendimento às necessidades básicas para obter o mínimo padrão de vida, melhorando as condições de emprego, distribuição de renda e instituição de programas e políticas sociais.

Já na década de 1980, o Brasil viveu um momento vigoroso do ponto de vista político e social no qual os movimentos sociais rearticulam suas estratégias de mobilização no enfrentamento das questões nacionais. O modelo de desenvolvimento já dava sinais de esgotamento: estagnação da economia, acirramento de forças políticas opositoras ao capital, redução da capacidade produtiva da indústria concentrada nas Regiões Sul e Sudeste; concentração de bolsões de pobreza nas Regiões Norte e Nordeste, entre outros indicadores que denotavam a imperiosa necessidade de mudanças estruturais.

Veiga (2001, p. 101) em seus estudos sobre o desenvolvimento rural faz uma crítica ao chamado grau de urbanização abordado por alguns economistas considerando “um dos maiores obstáculos à renovação das ideias sobre o desenvolvimento da sociedade brasileira”. Segundo o autor as pesquisas que tratam das tendências demográficas e do desenvolvimento associado às atividades econômicas postulam a ideia de que a economia rural é restrita ao setor agrícola ou agropecuário. Abramovay (1999) que já defendia a ideia de inserção do agricultor familiar ao mercado e incentivo do Estado se associa a ideia de Veiga chamando a atenção sobre a dinâmica econômica no meio rural de que há muito tempo deixou de ser um setor eminentemente agrícola (setor primário), passando a desenvolver atividades do setor secundário e terciário (indústria, comércio e de serviços). Ou seja, as economias rurais são reconhecidas pelos autores como diversificadas ou aquecidas pelas pluriatividades, resultado das atividades exploradas pelas famílias na produção de artesanato, agroindústrias e do

potencial turístico existente, além da produção agrícola e pecuária, tradicionalmente conhecidas. As argumentações de Veiga (2001) para explicar o dinamismo das economias rurais e das possibilidades de desenvolvimento se fundamentam na ideia de que economia rural é diferente de economia agrícola, apesar de muitos economistas terem dificuldade de compreenderem isso. Assim, Veiga (2001, p.102) continua afirmando que,

[...] enquanto prevalecer essa dupla trapalhada – que combina o mito de um Brasil hiperurbanizado com a ignorância sobre o peso dos serviços e da indústria na economia rural – continuarão muito precárias todas as tentativas de formular uma nova agenda de desenvolvimento para o país.

Veiga (2001) em suas análises demonstra que na dinâmica da economia do espaço agrário existe uma diversidade de atividades produtivas agrícolas e não-agrícolas, fazendo com que seja diversificada, contando com outros atributos potenciais oriundos das alternativas empreendedoras dos agricultores (o artesanato, as agroindústrias e o turismo rural) além dos benefícios sociais e as rendas da aposentadoria rural que tem movimentado o mercado local neste fim do século XX. Vale destacar que o turismo rural, nos últimos tempos, tem atraído a população urbana como opção de lazer, dado sua paisagem, as riquezas naturais e culturais e contribuído na geração de renda das famílias. Portanto, o viés agrícola que foi referência por longas décadas nos debates acadêmicos e nos fóruns de discussão das políticas para o campo começa a ser superado a partir dos anos 1990, notadamente quando o Estado legitima as demandas dos agricultores sob pressão das fortes mobilizações da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)¹¹ que representava o campesinato e trabalhadores agrícolas em geral com apoio da CUT e dos movimentos sociais e organizações que começavam a se constituir representando segmentos mais específicos, conforme sua própria denominação: MST (1984), MPA (1995), FETRAF/SUL, MMTR, Centros de Formação e Assessoria aos Trabalhadores Rurais, (ONG's), etc.

Em oposição a abordagem ancorada na premissa do crescimento econômico com vistas ao mercado para atender ao capitalismo e para expandir o agronegócio, surge o debate de novos paradigmas do desenvolvimento, cuja abordagem insere outras dimensões: social, política, ambiental e cultural.

¹¹A CONTAG nesta época era a organização de maior peso político e social, realizou uma das maiores mobilizações nacional intitulado “1º Grito da Terra Brasil” (1995) apresentando uma pauta de reivindicação e abrindo um canal de negociação com o governo federal. Ver publicação da CONTAG.

Veiga (2001, 2006) propõe mudanças tanto nos conceitos e enfoques, como no desafio de construir estratégias para o desenvolvimento. Em sua publicação “O Brasil Rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento” (MDA-CNDRS/NEAD, 2001), discute que este corresponde à ampliação das possibilidades de escolha e da expansão das potencialidades humanas que se realizam através da saúde, educação, dos direitos e da liberdade. Também faz acepção ao desenvolvimento rural na perspectiva da sustentabilidade dos recursos naturais e, sobretudo, da biodiversidade, comungando com os autores já citados especialmente Sen (2000) que desenvolve uma abordagem sobre desenvolvimento com enfoque humanista, centrado no princípio de liberdade. Para Sen (2000, p. 29) “o desenvolvimento tem de estar relacionado, sobretudo com a melhoria de vida que levamos e as liberdades que desfrutamos”.

No cenário internacional, essa preocupação das dimensões social e ambiental já se faziam presentes desde os anos de 1970, centrada principalmente na questão do aumento da população vivendo abaixo da linha de pobreza no mundo, e, sobretudo da questão ambiental, dos recursos naturais (terra, água, ar) afetados pelo uso excessivo de máquinas, energia, adubos químicos, etc. Os impactos ambientais decorrentes de grandes projetos (faraônicos) com vistas ao avanço do capitalismo resultaram, entre outros desequilíbrios, em fenômenos como o efeito estufa na camada de ozônio, “*El niño*”, e catástrofes na cidade e no campo.

Assim, as formulações e orientações da ONU e suas organizações para os países “desenvolvidos” e “subdesenvolvidos”, articulam crescimento econômico com progresso social e preservação ambiental que constituem os pilares do desenvolvimento sustentável. Os novos paradigmas do desenvolvimento na perspectiva da sustentabilidade econômica e ambiental têm o espaço rural, como lugar privilegiado dos recursos naturais (terra, vegetação, fontes de água e geração de energia) potencialmente para a produção de alimentos que sustenta a sociedade do campo e da cidade.

As primeiras formulações sobre desenvolvimento sustentável surgem nos países capitalistas centrais, concebidas pelos organismos internacionais (ONU/PNUD) na primeira Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1972), em Estocolmo. A preocupação com a destruição dos recursos naturais para as gerações futuras tomou dimensões planetárias e passou a ser tema de debate em vários fóruns de diversos países.

Ignacy Sachs, um polonês radicado no Brasil desde 1941, participou da primeira Conferência Mundial sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente realizada pela ONU e desde essa época tem sido uma referência mundial na elaboração e nos debates sobre a questão, sendo um dos autores do desenvolvimento sustentável.

Para Sachs (2008, p. 13),

[...] o desenvolvimento, distinto do crescimento econômico, cumpre esse requisito, na medida em que os objetivos do desenvolvimento vão bem mais além da mera multiplicação da riqueza material. O crescimento é uma condição necessária, mas de forma alguma suficiente (muito menos é um objetivo em si mesmo) para alcançar a meta de uma vida melhor, mais feliz e mais completa para todos.

Este autor considera que desenvolvimento na perspectiva estritamente economicista não atende aos requisitos completos do progresso da humanidade. Ou seja, crescimento econômico com concentração de renda e geração de pobreza não garantiria as condições necessárias para projetar um futuro de uma sociedade moderna. Sachs (2008) como um dos autores do desenvolvimento sustentável, contribuiu na elaboração dos Programas das Nações Unidas e do Brasil, no qual aponta alguns caminhos para o desenvolvimento socialmente incluyente e ambientalmente sustentável.

Uma década depois, a discussão sobre a temática do desenvolvimento rural sustentável aparece no Brasil, em um contexto de construção de uma nova Constituição, que instituiu mudanças políticas, sociais e econômicas importantes. Estava em debate e questionamento o modelo de desenvolvimento rural adotado ainda nos anos 1950, na expansão do capitalismo agrário, cujos princípios e fundamentos estão centrados no aumento dos lucros através da produtividade, neste caso, da produção agrícola e pecuária, além da renda da terra.

Nesse processo, a reforma agrária instrumento para o desenvolvimento do campo não foi tocada. Ou melhor, em todos os períodos históricos, de governos civis e militares, a reforma agrária como opção para o desenvolvimento rural foi sinalizada, no entanto, ainda não era uma política de Estado, nem de governo. Além da questão agrária, do aumento dos latifúndios nas mãos de poucos que gerava concentração de riquezas e exclusão social, surgia a preocupação com a questão ambiental, que nesse modelo estava ameaçando as possibilidades de sustentabilidade, em decorrência da matriz produtivista que se utilizava de máquinas e equipamentos, uso abusivo de agrotóxico, energia elétrica, etc, sem nenhuma preservação ao meio ambiente, como já anunciado. Nesse modelo, o único interesse era o crescimento econômico, sem, contudo, haver distribuição de renda, além de se ter o favorecimento do Estado para a agricultura patronal e do agronegócio através de subsídios financeiros e fiscais.

Nessa trajetória, dos anos de 1980-1990, os movimentos ambientalistas e ecologistas ganham força e visibilidade no país e fora dele, expressando-se na Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada pela ONU em junho de 1992 no Rio de Janeiro, com a participação de mais de 170 países, que recebeu o mote de ECO-92 ou Rio-92 e na qual foi construída uma agenda de compromissos entre os países (Agenda 21), com um elenco de proposições/ações a serem implantadas pelos países signatários.

A questão central discutida na referida Conferência abordava uma nova matriz de desenvolvimento que pudesse conciliar o crescimento econômico com proteção ambiental e justiça social, que são os princípios da abordagem do desenvolvimento sustentável. Em outros termos, a perspectiva do desenvolvimento sustentável tem como base a natureza, elemento indispensável para a sobrevivência humana. Na compreensão de Sachs (2004) o desenvolvimento da sociedade é possível sem que haja a destruição do ambiente natural. Este autor considera o desenvolvimento sustentável em cinco pilares: social, ambiental, territorial, econômico e político. Suas críticas ao capitalismo e ao modelo de desenvolvimento econômico pressupõem mudanças no paradigma economicista para uma abordagem econômico-política com inclusão social e preservação ambiental.

Sachs (2004, p. 24-25) considera que,

[...] o desenvolvimento rural socialmente includente e em harmonia com o meio ambiente exige soluções intensivas em conhecimentos e mão de obra, econômicas em capital e recursos naturais. Devem apelar para a “revolução duplamente verde”, garantindo rendimentos elevados por hectare, respeitando as limitações ecológicas e dirigindo-se aos camponeses tropicais que René Dumont chamava “a maioria silenciosa do mundo rural”, a mais importante categoria social do planeta, representando quase a metade da humanidade.

Cabe ressaltar que a denominação de agricultor familiar em substituição a categoria camponês surge no bojo das discussões sobre os paradigmas do capitalismo agrário e da questão agrária. O primeiro defende a tese de que o avanço do capitalismo no campo era inevitável e por isso o agricultor para sobreviver teria que se modernizar e assim ser competitivo para se inserir no mercado. O segundo acredita que mesmo no capitalismo era possível a permanência do camponês, seu modo de vida e de ser, pela luta e resistência às mudanças estruturais. Essa tendência de transformação do camponês em agricultor familiar é verificada a partir dos estudos de Abramovay (1992) que se associa ao paradigma do capitalismo agrário com a tese de que o agricultor teria que se modernizar, qualificar sua produção, agregar valor e aumentar a produtividade, fazendo uso de maquinários, adubos

químicos e outros instrumentos para tornar a produção competitiva no mercado. Desse modo “classifica o camponês como atrasado e o agricultor familiar como moderno” (CARVALHO, 2005, p. 25). Os debates polêmicos da abordagem do capitalismo agrário e da questão agrária emergem no Brasil por volta dos anos 1980 e até os dias atuais encontram respaldo teórico e empírico que fundamentam as teses contrárias. Porém com a eclosão das ideias globalizantes do neoliberalismo a partir da década de 1990 as teses que defendem o paradigma do capitalismo agrário ganham força de expressão (política e ideológica) tanto no meio acadêmico como no âmbito do Estado e até nas formulações de organizações e movimentos sociais do campo. Portanto, as abordagens e fundamentações desse paradigma contribuem para a elaboração de novas diretrizes (bases conceituais) dos programas de governo nesta década intitulado “Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local para um Novo Mundo Rural”, conhecido como o “Novo Mundo Rural” (MDA, 1999).

As teses de Abramovay (1999, 2002, 2003), Veiga (1999, 2001), Sachs (2008) e tantos outros, serviram de bases teóricas para a elaboração dos planos e programas de governo, como: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF, 1996), II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA, 2003), Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (2003), e trazem a discussão do desenvolvimento rural analisando as mudanças advindas do avanço do capitalismo no campo e da globalização. Estes autores argumentam e explicam porque a agricultura familiar precisa de apoio governamental para se desenvolver e se tornar competitiva. Em outras palavras, apontam as potencialidades e enfatizam que o Estado não pode se omitir na decisão de apoio ao desenvolvimento rural de base sustentável, valorizando, prioritariamente, o segmento da agricultura familiar que contribui decisivamente para a segurança alimentar, geração de postos de trabalho, preservação dos recursos naturais através dos sistemas produtivos diversificados e das atividades não-agrícolas (pluriatividade) que dinamizam as economias locais, além dos atributos sociopolíticos e culturais que se expressam nas formas de organização social (capital social).

O debate em torno da questão do desenvolvimento sustentável iniciado nos anos 1990 se consolidou nos fóruns, conferências e conselhos da década de 2000, tanto por parte dos movimentos sociais, como do governo, da academia, de instituições públicas e privadas. Sustentabilidade tornou-se o tema de interesse de todos, porém com abordagens diferentes. Entre as instituições e empresas públicas e privadas a sustentabilidade se vinculava ao meio ambiente, às boas práticas ecológicas e a preocupação girava em torno das práticas agrícolas

predatórias, à produção de subsistência, à qualidade dos produtos contaminados com agrotóxicos e à comercialização. Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural estatais e privadas passaram a desenvolver metodologias e programas com vistas ao manejo sustentável dos recursos naturais, a produção de alimentos saudáveis, a competitividade e a gestão dos negócios agrícolas e não agrícolas, incentivando a transição da matriz produtiva convencional para a produção agroecológica, o empreendedorismo, o turismo rural, o cooperativismo e associativismo.

Estas proposições formuladas nos programas governamentais em períodos recentes coincidem, por vezes, com discursos reinantes de movimentos sociais do campo. Contraditoriamente afirmam sua oposição ao agronegócio (empresa capitalista) e aos pacotes tecnológicos da modernização da agricultura que levou ao aprofundamento da questão social no meio rural¹².

Atualmente, no cenário nacional é muito claro a disputa entre dois projetos de desenvolvimento para o rural brasileiro: o do agronegócio, representado por empresários da agropecuária, latifundiários, organizados nacionalmente na Confederação Nacional da Agricultura (CNA); e do outro lado, está a agricultura camponesa de base familiar. Muitos organizados politicamente em diversas formas, sendo a mais antiga o Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (MSTTR) que congrega os Sindicatos de Trabalhadores Rurais nos municípios, as Federações (FETAG's) nos Estados e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), em âmbito nacional; além de tantos outros movimentos sociais: o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF/Sul), transformada em FETRAF/Brasil (2004), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Movimento de Mulheres Camponesas, etc. (TANEZINI, 2015); que se confrontam com os segmentos do agronegócio em diversos espaços, inclusive no Congresso Nacional.

O IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais (CONTAG) realizado em 1985, em suas resoluções deixa claro a mudança de posicionamento do MSTTR frente às questões agrária e agrícola, retomando as estratégias de luta pela reforma agrária e em defesa de uma política agrícola diferenciada para o pequeno produtor rural (expressão utilizada na época). Já no VI Congresso em 1995 a CONTAG continua com as proposituras avançando nas

¹² Para maiores informações consultar CONTAG Revista – Edição Nº 1 – Maio 2000 e outros documentos dos Congressos Nacionais e pautas de reivindicação do Grito da Terra Brasil da Entidade.

estratégias de luta e incorpora a expressão agricultura familiar para designar a abrangência do campesinato (pequeno produtor, assentado, posseiro, meeiro, arrendatário, ribeirinhos, povos tradicionais, extrativistas, etc.). Certamente demonstra uma posição contrária ao modelo agrícola que vinha se consolidando no país, sob a lógica perversa do capitalismo e reafirma a bandeira de luta pela reforma agrária, uma matriz de base produtiva agroecológica, educação contextualizada do campo, ampliação de linhas de crédito, pesquisa, assistência técnica e extensão rural com abordagem pedagógica participativa, além de outras proposições. No VII Congresso da CONTAG (1998) o “Documento Base” apresenta as ideias e estratégias para a construção de um “*Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário*” (PADRSS), e definiu ações de massa em nível nacional e regional intitulado Grito da Terra Brasil para dar visibilidade, reivindicar e difundir a outros segmentos da sociedade e ao poder público a ideia de construir um novo projeto de desenvolvimento para o campo, cujos pontos e diretrizes foram deliberados neste Congresso (CONTAG, 2000).

Para a Contag (2000, p. 6),

[...] o processo de modernização da agricultura brasileira – conservador, parcial, excludente e insustentável – acelerou a exclusão social e a degradação ambiental no campo brasileiro, incrementando a luta por reivindicações históricas do Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais, que surgem para superar os prejuízos sociais e políticos causados pelo modelo agrário e agrícola imposto ao país.

Abramovay (2002, p. 115-116) salienta que,

[...] não há dúvida de que os esforços de reflexão e de elaboração de propostas que a Contag vem fazendo nos últimos anos representam uma importante contribuição [...]. É claro, porém, que, a despeito dos avanços recentes no campo, continua imensa a distância entre nossa profissão de fé no potencial de desenvolvimento embutido no meio rural e a materialização desse potencial em políticas públicas e conquistas sociais efetivas.

Assim como a Contag, outros movimentos sociais do campo, assessorias de assistência técnica e ONG's acreditam que o desenvolvimento rural sustentável passa necessariamente pela (re) distribuição de terra através da reforma agrária, elemento estratégico para maior produção de alimentos, além de inibidor do êxodo rural que, historicamente, contribuiu para o aprofundamento da questão social. O projeto de desenvolvimento rural pretendido pelos diversos segmentos da agricultura familiar e suas organizações, incorpora um conjunto de demandas e desafios para que o campo se torne um

lugar de vida e trabalho digno e as pessoas verdadeiras cidadãs com acesso à saúde, à educação, à segurança, ao lazer, etc.

Tais pretensões não se coadunavam com o modelo de desenvolvimento rural brasileiro que foi concebido sob a lógica da expansão do capital internacional, ao qual o país sempre foi dependente. As formas de exploração da terra, nesta perspectiva, modificaram a relação do homem com a natureza apregoando que para alcançar índices de desenvolvimento no campo, sair do atraso econômico e acabar com a pobreza rural era preciso investir em tecnologias, “transferir conhecimentos” e produzir seguindo o receituário agrônomo da assistência técnica e extensão rural que ficou condicionada aos preceitos desse modelo. O modo de produzir, que passou a ser muito mais tecnificado, com o uso de adubos químicos e sementes “selecionadas”, rompeu toda uma lógica da tradição agrícola no trato com a terra, no manejo com os animais, no modo de vida.

O incremento de maquinário, tratores e uma diversidade de implementos agrícolas, reduziu a ocupação da mão de obra no campo excluindo os camponeses pobres com pouco capital e sem-terra ou com acesso precário à ela do processo de desenvolvimento, que diante da competitividade no mercado foi perdendo a capacidade produtiva e de venda da produção direta, com a entrega do seu produto aos atravessadores. Essa engrenagem do mercado concorrencial, de modernização da agricultura se traduz na lógica do capitalismo agrário, que forçou a expulsão dos trabalhadores rurais de suas origens, tomou as terras indígenas com massacres sangrentos, promoveu uma profunda concentração de terra, aumentou o assalariamento rural, e, por último, implementou grandes projetos em nome do “desenvolvimento” que beneficiou os latifundiários com empréstimos subsidiados pelo Estado, devastando extensas áreas, sem qualquer respeito ao meio ambiente e aos povos tradicionais (indígenas, quilombolas, ribeirinhos, pescadores, extrativistas, etc).

Todo processo no sentido de pensar um novo modelo de desenvolvimento que fosse diferente do que historicamente predominou no Brasil, exigiu mobilizações nacionais e locais, culminando muitas vezes com ações que resultaram em conflitos agrários, ocupações, desapropriações, etc. O governo procurou responder com algumas medidas ou com a implantação de programas a exemplo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996, com linhas de crédito, assistência técnica e apoio a Infraestrutura e Serviços Municipais que estimulou a criação de Secretarias Municipais de Agricultura. Quanto ao acesso à terra foram criados programas de financiamento a compra e

venda da terra a exemplo do Banco da Terra (1994) e posteriormente o Programa Nacional de Crédito Fundiário (2003), que se expressam na mercantilização da Reforma Agrária.

É na emergente alternativa estratégica à crise do modelo econômico, mediante refuncionalização das políticas públicas sob o ideário neoliberal que o Banco Mundial terminou secundarizando algumas políticas, a exemplo da própria definição de política de reforma agrária e, de tal maneira que programas voltados para o financiamento de compra e venda de terras passaram a ser “instrumentos de reforma agrária”. Essa inserção mercantil do agricultor encoberta pelo discurso de “alívio da pobreza”, afina-se às orientações de políticas pró-mercado. Sob esse ideário, os ajustes recomendados nas diretrizes anunciadas no chamado Consenso de Washington, orientaram a adoção pelos diferentes países da África, da Ásia, da América Latina e também no Brasil da chamada reforma agrária de mercado. Impulsionados por essa lógica, tal reforma agrária tornou-se o mais novo instrumento instituído no processo de acumulação sobre a propriedade fundiária. (SILVA, 2013, p. 25).

Com o PRONAF, inicialmente foram criadas linhas de crédito diferenciadas para atender as demandas dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária, cujos recursos com o passar dos anos foram se ampliando, o que possibilitou o desenvolvimento de uma diversidade de ações de fomento à produção e apoio a infraestrutura produtiva. Este segmento que historicamente esteve excluído das políticas agrícolas, a exemplo do crédito rural, assistência técnica e pesquisa, passa a ser inserido na política de desenvolvimento rural, ter maior importância econômica e produtiva, e maior peso político e social.

Alinhados com o Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Fome Zero, 2003), no governo do presidente Lula da Silva, percebem-se alguns avanços nas políticas públicas, em particular no campo brasileiro, com a ampliação dos recursos financeiros e criação de novos programas voltados para o fortalecimento da agricultura familiar e dos beneficiários da reforma agrária como: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), criação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), Programa um Milhão de Cisternas (P1MC), entre outros. No bojo das discussões e elaborações para o “novo” modelo de desenvolvimento rural sob o princípio do lema: economicamente viável, ambientalmente sustentável e socialmente justo, foi recomendado pelo governo brasileiro que as políticas agrícola, agrária, do meio ambiente, de assistência técnica e extensão rural e a pesquisa agropecuária estivessem direcionadas nesta perspectiva, ou seja, que contemplassem estes aspectos. Porém a transição do modelo produtivista para um modelo de base sustentável e de valorização dos preceitos agroecológicos encontram entraves e divide opiniões entre os diversos setores e segmentos da agricultura: os pequenos e médios produtores, técnicos

extensionistas, pesquisadores, governos e na academia; além da oposição dos grandes proprietários, empresários rurais que produzem para o mercado externo e são especializados na monocultura. O certo é que esse debate vem tomando corpo e novos embates estão ocorrendo no sentido de reafirmar a importância de um desenvolvimento rural que não tenha centralidade nos elementos econômicos, mas que se preocupe com aspectos sociais e ambientais, dentre outros.

3.3 Do enfoque local ao enfoque territorial do desenvolvimento rural

No âmbito das políticas públicas para o campo destacamos que nos anos 1990 os organismos internacionais ligados à ONU, baseados na experiência europeia de intervenção estatal com vistas ao desenvolvimento, transferem para o Brasil modelos de análise (diagnósticos) e metodologias aplicadas para identificar as fragilidades, potencialidades e ameaças que impedem ou inibem certas regiões de se desenvolverem. Assim, em 1995 a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) por meio do convênio de cooperação técnica com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) adota a metodologia de Análise Diagnóstico de Sistemas Agrários (DSA) na qual foram apresentadas as diretrizes para o desenvolvimento rural local. De acordo com o Guia Metodológico (Convênio INCRA/FAO, 1995)

[...] o método baseia-se em passos progressivos, partindo do geral para o particular. Ele começa pelos fenômenos e pelos níveis de análises mais gerais (mundo, país, região, etc.), terminando nos níveis mais específicos (município, assentamento e unidade de produção) e nos fenômenos particulares (cultivos, criação, etc.).

Além desta, outras metodologias foram implementadas levando-se em conta a abordagem do desenvolvimento local centrado nas descobertas de potenciais produtivos locais para o crescimento econômico com participação social. Ou seja, o enfoque do desenvolvimento local orientada pelos órgãos da ONU e influenciada pela onda neoliberal insere a participação da sociedade civil na formulação e planificação das políticas, programas e projetos voltados ao desenvolvimento rural com ênfase no viés econômico, estimulando o apoio aos arranjos produtivos locais (APL's), ao empreendedorismo e associativismo. Para Ferreira (2009, p. 4) “o desenvolvimento local tem um caráter fundamentalmente econômico na sua origem”.

Essa estratégia de valorização do local e/ou municipal foi consolidada com a institucionalização do PRONAF (1995-1996) que além do apoio financeiro à produção através do crédito rural com juros reduzidos, investimentos em infraestrutura dos empreendimentos e dos serviços municipais, instituiu os espaços deliberativos de participação social – os conselhos municipais de desenvolvimento rural (CMDR), cuja experiência analisada no município de Porto da Folha aponta fragilidade na representação da sociedade civil restrita a poucos segmentos, na capacidade de intervenção propositiva e, principalmente, na forma de participação prevalecendo as decisões “por indução” do poder público (MOREIRA, 2007). Essa fase, iniciada em meados dos anos 1990, onde predominou a abordagem do desenvolvimento local é superada pelo debate do desenvolvimento territorial.

O enfoque territorial do desenvolvimento rural no Brasil vem sendo discutido a partir de algumas medidas governamentais que levaram a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2003.

Na abordagem do desenvolvimento territorial a categoria “território” tem lugar central. Sabe-se que a discussão sobre território não é nova e se trata de um termo utilizado, originalmente, na Geografia juntamente com outros conceitos centrais dessa área do conhecimento: paisagem, lugar e região. Com a renovação do pensamento geográfico na perspectiva da abordagem marxista, a partir do século XX, esses termos foram ressignificados. Assim, com a influência da teoria social de Marx surgem novos paradigmas e a Geografia como uma área do conhecimento passa a valorizar a abordagem humana e assumir uma perspectiva social e política, menos instrumental e normativa, fazendo emergir uma geografia nova na qual a abordagem espacial ganha outros elementos e outra conotação que distingue espaço e território.

Tanezini (2015, p 20) reflete que “o conceito de território na abordagem relacional da Geografia Crítica é tributário da retomada da centralidade do conceito de espaço na análise geográfica, e sua ressignificação, como espaço social”. A autora ressalta a contribuição do geógrafo brasileiro Milton Santos que nos 1970 já era reconhecido como um dos fundadores do paradigma da Geografia Crítica, inclusive, em outros países.

Da obra “Por uma Geografia Nova” de Santos, Fernandes (2005) resgatou a afirmativa de que o espaço geográfico é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como um conjunto de relações sociais, um quadro único no qual a história se dá (TANEZINI, 2015, p. 82).

Raffestin (1993) e Santos (1996) definem os territórios como sistemas de ações e sistemas de objetos, similitude ressaltada por Fernandes (2005). Ambos entendiam que o espaço geográfico e o território ainda que diferentes, são os mesmos. *“Todo território é um espaço (nem sempre geográfico, pode ser social, político, cultural cibernético etc), embora nem sempre e nem todo espaço seja um território”* (TANEZINI, 2015, p. 20, grifos originais). Ainda conforme a autora,

Fernandes (2005), retomando a definição de Milton Santos, do território como totalidade, a abordagem do território feita pela geografia crítica considera que, mesmo constituindo-se em frações de outros espaços materiais (territórios concretos) ou imateriais, o território é multidimensional, isto é, considera o território como espaço político, econômico e cultural, portanto, só é compreendido em todas as dimensões que o compõem com as qualidades multidimensionais, composicionais e completivas dos espaços (TANEZINI, 2015, p. 20).

De acordo com Schneider (2005, p. 100) a proposta do enfoque territorial de políticas públicas de desenvolvimento rural remonta as experiências de uma intervenção governamental em outros países a exemplo do Programa LEADER na União Europeia, do programa de empoderamento comunitário nos Estados Unidos, da produção agroecológica de frutas no Chile, da Terceira Itália, entre outros. Para ele o enfoque territorial nestes exemplos como no Brasil indica uma preocupação instrumental e normativa, “pois o território [...] passa a ser entendido como uma unidade de observação, atuação e gestão do planejamento estatal”. A Geografia reivindica um caráter analítico e conceitual, ou seja, “o território assume uma conotação menos instrumental e se liga, inequivocadamente, à discussão da projeção espacial do poder”. Desse modo, território distingue-se de espaço, de lugar e também de região.

Sabourin (2002, p. 24) lembra o Professor Manuel Correia de Andrade (1995) ao tratar do conceito de território que diz: “deve-se ligar sempre a ideia de território à ideia de poder [...], poder público estatal [...] poder das grandes empresas [...]”.

O Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) define, pois, a abordagem territorial como uma estratégia a ser implementada em seus Planos e Programas nos órgãos vinculados como o INCRA, através do II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA, 2003) e a SDT, por meio do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT, 2003). Assume o conceito de território com base nos pressupostos das teses apresentadas por uma gama de autores, entre eles de Abramovay (1999, p. 1), quando afirma que

[...] os territórios são mais do que simples base física. Eles têm vida própria, possuem um tecido social, uma teia complexa de laços e de relações com raízes históricas, políticas e de identidades diversas, que vão muito além de seus atributos naturais, dos custos de transporte e de comunicações, e que desempenham função ainda pouco conhecida no próprio desenvolvimento econômico.

Schneider (2005, p. 100) explica que a variável espacial passou a ter relevância para alguns estudiosos para

[...] compreender o dinamismo de determinadas regiões e suas relações com o desempenho dos atores e das instituições. Esse dinamismo é explicado com base na ideia de que a maior proximidade dos atores que atuam em determinado espaço geraria ações coletivas e cooperadas (troca de experiências, redes de colaboração) que ampliariam a espessura e a densidade das relações sociais e, como consequência, favoreceriam o surgimento de oportunidades inovadoras de desenvolvimento.

A professora Tânia Bacelar (2009) ao tratar da abordagem territorial enfatiza que estamos tratando de um conceito novo de desenvolvimento – o conceito de desenvolvimento sustentável - diferente do conceito trabalhado no século XX, no qual foi inserido o caráter multidimensional representado por três elementos: econômico, social e ambiental, “supondo que o cultural está considerado dentro do social” (ARAÚJO, 2009, p. 35). Reflete a relevância que a abordagem territorial vem tomando em tempos de globalização já que se associa à desterritorialização, mostrando o contraditório movimento engendrado no próprio conceito e efetividade do processo de globalização com a tendência à homogeneização. Isto é, “faz parte do movimento de globalização difundir padrões hegemônicos e tentar impor tais padrões” (ARAÚJO, 2009, p. 36). Para ela, o mais importante é que a globalização é um movimento contraditório e não é uma fatalidade, portanto, a trajetória poderá ser (re)construída, afinal cada território, cada região tem sua história, sua cultura, seus atributos e abriga pessoas com problemas comuns.

Para reforçar a tese de que o território é uma categoria construída socialmente pelos sujeitos que se articulam, formam redes de solidariedade e portanto exercem o poder, Abramovay (1999, p.1, grifos originais) conclui que **“um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico”**.

Os autores (Abramovay, Schneider, Sabourin) aqui utilizados se complementam ao tratar do conceito de território e acabaram subsidiando as elaborações do MDA/SDT (2003) ao ressignificar a concepção do espaço, da região, na medida em que busca estimular ações com foco em uma visão essencialmente integradora de espaços, atores sociais, instituições, mercados e políticas públicas de intervenção.

Na perspectiva de fortalecer a política de desenvolvimento territorial voltada para as ações de combate à pobreza rural, o governo federal criou em 2008 o Programa Territórios da Cidadania (PTC), integrando dezenove Ministérios com ações concentradas no Plano Brasil sem Miséria (PBSM) e no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O primeiro Plano contemplava ações de custeio e investimento para estimular projetos produtivos agrícolas com recursos não reembolsáveis, apoio à comercialização e infraestrutura hídrica. Prioritariamente, os investimentos e apoio financeiro atendiam as famílias de baixa renda, vinculadas ao Programa Bolsa Família.

Esta segunda fase do Programa de Desenvolvimento dos Territórios Rurais do governo federal, em Sergipe foi conturbada diante da implementação da estratégia de constituição dos “territórios de planejamento” pelo governo do estado que na delimitação dos territórios (composição dos municípios) divergiam da configuração dos territórios do MDA. Através da Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN) o governo Marcelo Deda, em 2007, deu início a um processo participativo do planejamento das ações públicas realizando conferências que envolveram um público massivo da sociedade civil nos municípios e territórios, sendo considerada uma ação relevante na perspectiva da participação popular do Estado democrático. Assim, foram criados oito (08) territórios de planejamento, como se vê no mapa abaixo, envolvendo as demais Secretarias e órgãos estatais, com o propósito de levantar demandas, construir diagnósticos e priorizar ações nas diversas áreas de atuação.

FIGURA 1 – Mapa dos Territórios de Planejamento em Sergipe



Fonte: Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN, 2008).

As divergências entre os Territórios Rurais (MDA) e os Territórios de Planejamento (SEPLAN) no que se refere à composição dos municípios de abrangência, estrutura e dinâmica de funcionamento, confundem a compreensão dos programas e seus objetivos (meios e fins). As expectativas geradas por ocasião dos dois Programas no Estado de Sergipe foram frustradas nos anos seguintes, provocando uma crise de descrédito por parte da sociedade civil organizada frente à descontinuidade e efetividade das ações propostas, o que resultou no quase esvaziamento ou redução da participação de alguns segmentos (agricultores, indígenas, quilombolas) nos Colegiados, em particular, no Território do Alto Sertão.

Em mais de uma década da implementação da política de desenvolvimento rural sustentável com uma abordagem territorial, modificaram-se tanto as regras do Programa de Desenvolvimento dos Territórios Rurais, quanto o funcionamento e as dinâmicas dos Colegiados que se tornaram, por um lado, espaços ativos de discussão das políticas públicas e

de formação dos atores sociais, e, por outro, legitimou uma estratégia do governo no consenso das plataformas da política de desenvolvimento rural.

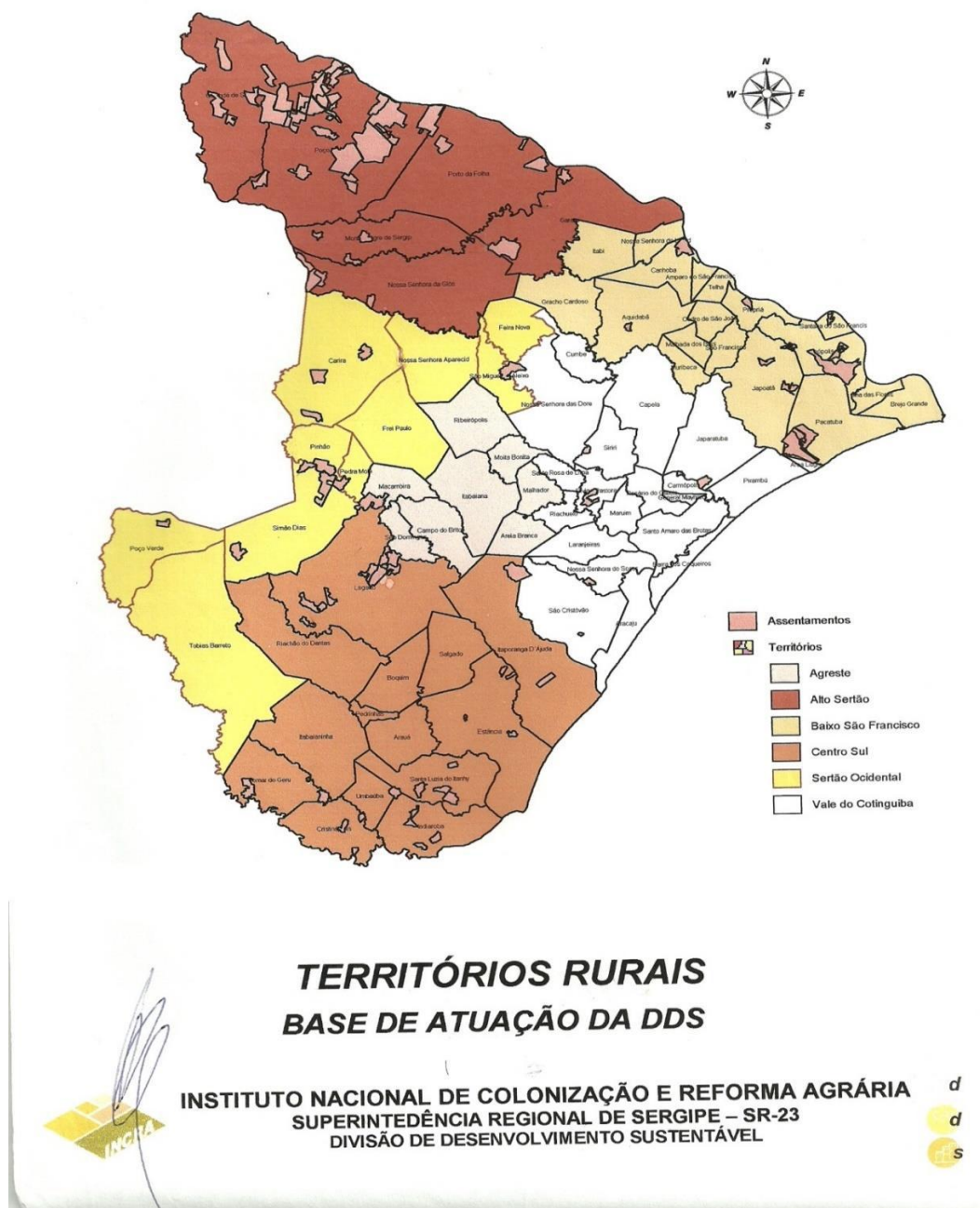
Observa-se que a participação da sociedade civil nestes espaços tem sido bastante questionada e refletida em estudos e pesquisas. A experiência recente que requer a participação da população em comitês, conselhos, conferências etc., tem se configurado, por um lado, um avanço quando se trata da interação de sinergia entre as proposições advindas dos anseios da população e do poder público, em que este último passa a implementar as ações, programas e projetos a partir do olhar e do monitoramento dos movimentos sociais, das ONG's e entidades de classe. Por outro lado, se constitui um desafio para estes segmentos, que muitas vezes destituídos do saber técnico, dos processos burocráticos e da clareza de seu papel, acabam corroborando para a manutenção e perpetuação do projeto societário, excludente e fetichizado pelas manobras do capitalismo.

3.4 O Território do Alto Sertão Sergipano: caracterização, constituição e dinâmica territorial

O Território do Alto Sertão Sergipano está situado na porção noroeste do Estado de Sergipe que corresponde ao Sertão do Baixo São Francisco, na área de abrangência da UHE (Usina Hidroelétrica) de Xingó que faz limite com os estados de Alagoas, Pernambuco e Bahia. Um dos elementos cruciais que caracteriza essa área é o clima seco e quente, predominante do semiárido nordestino com regime de chuvas escassas e irregulares registrando em média de 7 a 8 meses secos e de temperatura superior a 18°C, tendo como principais formações as do bioma caatinga.

Segundo definições da SDT/MDA (2006), o Território do Alto Sertão Sergipano é constituído por sete municípios, a saber: Canindé do São Francisco, Gararu, Monte Alegre, Nossa Senhora da Glória, Poço Redondo, Porto da Folha e Nossa Senhora de Lourdes¹³, conforme ilustra o mapa abaixo.

¹³ Este município se inseriu *à posteriori* da institucionalização e delimitação do Território Alto Sertão por intermédio do poder público (Prefeitura) e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR), pela sua incisiva participação e pelos critérios sendo acatado pela SDT/MDA.

FIGURA 2 – Mapa dos Territórios Rurais de Sergipe

Fonte: INCRA (2006) e SDT/MDA (2006). Organização e Elaboração: Edson Magalhães Bastos Júnior, cartografia do INCRA-SR/23, apud TANEZINI, 2015, p. 53.

A SDT definiu critérios para eleger uma região delimitando os municípios para compor um “Território Rural” constante no Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) tais como: “possuir o máximo de 80 habitantes por Km², não ultrapassando a 50 mil pessoas por município; ter uma representação consolidada da sociedade civil e do poder público; e possuir um conselho estadual de desenvolvimento rural”

(MDA, 2011)¹⁴. Assim, a definição e delimitação do Território do Alto Sertão Sergipano foram se configurando em seu processo histórico não só do ponto de vista das características físicas, naturais (espaço geográfico), mas, sobretudo, das dinâmicas sociais e políticas marcada pela emblemática ação dos movimentos sociais de luta pela terra de 1979 a 2003. As características mais comuns que definem uma convergência territorial é o clima, a vegetação, os solos, produção agropecuária e sua população com uma identidade cultural expressa nos costumes, culinária, vestes, manifestações culturais e religiosas, que configuraram uma área reformada. Em outros termos, a própria dinâmica local/territorial de articulação, relações de proximidade, identidade e pertencimento definem a abrangência do território.

O território Alto Sertão Sergipano é formado por cinco sub-bacias do rio São Francisco, a saber: a sub-bacia do Curituba no município de Canindé do São Francisco; a sub-bacia das Onças, localizada nos municípios de Canindé do São Francisco e Poço Redondo; a sub-bacia do rio Jacaré, ocupando parte do município de Canindé e Poço Redondo; a sub-bacia de Campos Novos que abrange parte dos municípios de Poço Redondo e Porto da Folha, e, entre estas se destaca a maior das sub-bacias, a da Capivara que tem 1.897,7 km² abrangendo os municípios de Porto da Folha, Monte Alegre de Sergipe, Gararu e Nossa Senhora da Glória (SILVEIRA, 2005).

Do ponto vista ambiental, a região vem sofrendo um processo de degradação e desertificação decorrentes da chamada “modernização da agricultura” que introduziu o uso excessivo de máquinas e “defensivos” agrícolas, desde a década de 1970, somado a outros fatores como a crescente densidade populacional, práticas agrícolas predatórias, desmatamento de caatingas e matas ciliares, queimadas, poluição de rios e seus afluentes, do impacto socioambiental da construção da barragem do Xingó e de outros projetos, além do incremento da reforma agrária na região.

De acordo com o Censo Demográfico do IBGE 2010, esse território possui uma superfície de 4.910,89 Km², representando 22,37 % do território de Sergipe e densidade demográfica de 146.479 habitantes. Desse total 74.997 (53,37 %) residem nas áreas rurais, caracterizando o grau de ruralidade com uma população predominantemente de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, posseiros, meeiros, além da presença de povos tradicionais (indígenas, quilombolas e pescadores artesanais).

¹⁴Além desses, outros critérios são definidos pela SDT/MDA para conformar e estruturar os Territórios Rurais: i) organização e participação da sociedade civil; ii) fortalecimento institucional e; iii) gestão compartilhada entre o setor público e o setor privado na busca do desenvolvimento.

A concentração de terra se reflete diretamente nas condições de vida e de trabalho da população rural, expressas nas dificuldades de acesso à terra, à água, ao trabalho, à educação e à saúde, resultado da precariedade das intervenções públicas, mesmo sendo uma região com diversas potencialidades. Essa situação se acirrou ainda mais com a implantação da UHE Xingó suscitando um campo de disputas e de conflitos sociais, tendo como foco o **acesso à terra e a água**¹⁵.

Em uma análise comparativa dos anos 2000 e 2010 se percebe um crescimento da população total em torno de 15%. Os municípios de Canindé, Nossa Senhora da Glória, Nossa Senhora de Lourdes e Monte Alegre tiveram um aumento significativo da população urbana, enquanto os municípios de Porto da Folha e Poço Redondo mantiveram a maior concentração da população rural, como se verifica na tabela 1.

Tabela 1 - Pessoas residentes e domicílios particulares permanentes, nos municípios do alto sertão sergipano, segundo a situação do domicílio – 2000 e 2010.

Ano, Situação e Unidade Município	2000				2010			
	Rural		Urbano		Rural		Urbano	
	Pessoas	Domicílios	Pessoas	Domicílios	Pessoas	Domicílios	Pessoas	Domicílios
Canindé de São Francisco	8.451	1.768	9.303	3.868	10.632	2.571	14.063	3.654
Gararu	8.375	1.915	2.988	2.646	8.353	2.336	3.052	870
Monte Alegre de Sergipe	5.119	1.096	6.468	2.685	5.583	1.429	8.044	2.205
Nossa Senhora da Glória	9.773	2.253	17.137	6.476	10.878	3.034	21.619	6.190
Nossa Sra. de Lourdes	3.058	849	2.965	823	2.952	810	3.290	961
Poço Redondo	19.662	3.933	6.360	5.487	22.370	5.489	8.538	2.306
Porto da Folha	16.952	3.721	8.712	5.825	17.190	4.571	9.956	2.832
Total Território	71.390	15.535	53.933	27.810	77.958	20.240	68.562	19.018

Fonte: Censos Demográficos 2000 e 2010, IBGE, elaborada pela autora.

Cabe ressaltar que Nossa Senhora da Glória cresceu não apenas demograficamente, mas, sobretudo, as atividades econômicas com a instalação de pequenas e médias indústrias, além do aquecimento nos setores do comércio e de serviços (bancos, hotéis, supermercados, lojas) o que fez dela a cidade polo da região, atraindo pessoas do seu interior e de cidades circunvizinhas.

¹⁵ Ver Plano de Desenvolvimento do Território do Alto Sertão Sergipano, convênio INCRA/IPEA/CECAC, coordenado por Fernando Gaiger Silveira, IPEA, 2006.

Ainda com relação à dinâmica econômica atual desse território, as atividades de maior peso estão na agropecuária, especialmente na produção de leite, correspondendo a 65% da produção total do estado e o segundo maior rebanho bovino (SILVA, 2013). O último censo agropecuário (IBGE, 2006) computou 190.000 cabeças de gado neste território. Por isso, é considerada a região da bacia leiteira do Estado de Sergipe o que impulsionou a instalação de indústrias de laticínios (Natville, Lacut, Coopeagri, União, Betaclac) concentradas nos municípios de Nossa Senhora da Glória, Poço Redondo e Porto da Folha, onde se produz uma maior quantidade de leite como se observa na tabela abaixo.

Tabela 2 – Produção de Leite (mil/l) nos municípios do Alto Sertão Sergipano

SE/ALTO SERTÃO	ANO				
	2010	2011	2012	2013	2014
SERGIPE					345.000
ALTO SERTÃO SERGIPANO					176.478
Canindé do S. Francisco	19.635	22.634	20.202	22.453	24.449
Gararu	18.585	19.696	18.314	20.150	21.830
Monte Alegre	15.015	15.636	13.766	15.981	16.901
N. Sra. Glória	36.199	39.108	35.910	45.940	47.329
N. Sra. de Lourdes	6.244	7.362	6.483	9.534	11.101
Poço Redondo	30.912	30.954	29.047	32.172	32.204
Porto da Folha	30.702	33.726	29.227	32.823	33.765

Fonte: IBGE, cidades, 2014

Na produção agrícola, a região destaca-se pelo cultivo do milho e feijão, contando também com outros produtos, de menor produtividade, como: fava, mandioca, melancia, tomate e fumo, além da criação de pequenos animais e aves. Sabe-se que a maior parte da produção é originada das pequenas e médias propriedades, especialmente das unidades produtivas de base familiar que exploram toda gleba de terra diversificando a produção.

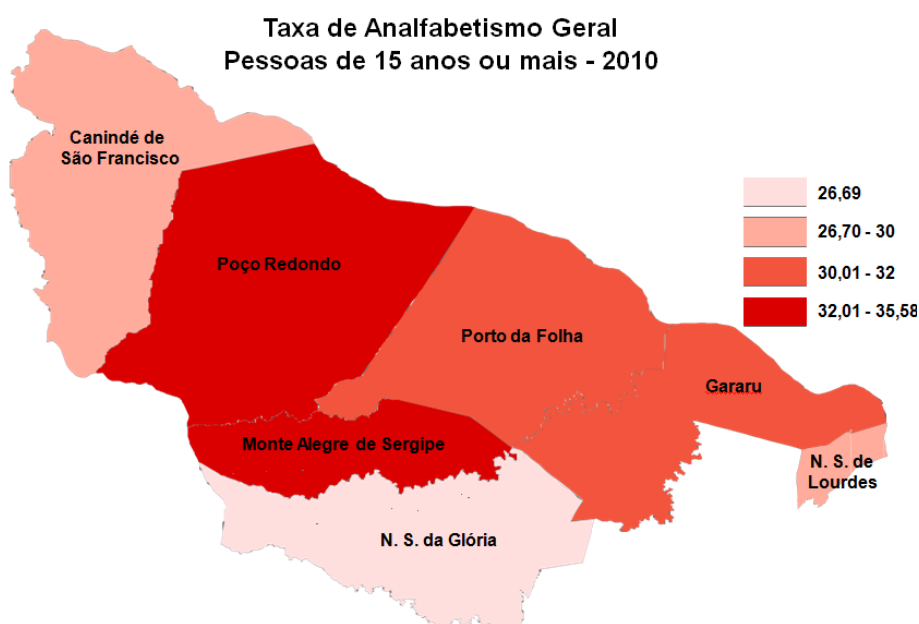
Por outro lado, verifica-se que esse crescimento econômico não corresponde na mesma proporção a melhoria de vida da população, com melhor distribuição de renda e igualdade social. Segundo dados da SEPLAN (2007) o município de Canindé do São Francisco que tem instalada a Usina Hidroelétrica Xingó apresenta uma arrecadação expressiva de Royalties e um PIB *per capita* de R\$ 19.902,51, ocupando a terceira posição do Estado equivalente a 5,3% do PIB estadual com uma população relativamente pequena. Entretanto, possui um IDH de 0,567 (IBGE, 2013), “sugerindo que a riqueza produzida pela unidade de geração de energia não resulta em efetiva melhoria das condições de vida da população local” (SEPLAN, 2007).

Com relação aos indicadores sociais, apesar de uma nova dinâmica na circulação de mercadorias e de capitais, o território não melhorou os índices de desenvolvimento humano, visto que nos aspectos de longevidade, saúde, educação e distribuição de renda, apresentam baixos IDH e PIB *per capita*. Assim, os dados estatísticos mais recentes e análises de pesquisadores mostram que “o território apresenta renda per capita baixa, forte exclusão social, esperança de vida ao nascer mais baixa do estado, elevado índice de mortalidade infantil e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) inferior a 0,575, o pior IDH de todos os territórios sergipano”. (SILVA, 2013, p. 139).

No contexto educacional, o território também apresenta defasagem em níveis de escolarização da população de modo geral, sendo os piores índices nas áreas rurais. Segundo estatísticas do IBGE (2010) neste Território registram-se os piores indicadores de analfabetismo do Estado e do Brasil com uma taxa média de 37,0%, com destaque para os municípios de Poço Redondo (46,9%) e Gararu (38,39%), verificado na figura abaixo. Chama atenção que os maiores índices de analfabetismo estão entre os jovens e as pessoas mais velhas, e pode ser atribuído a vários fatores.

A baixa frequência escolar; a dificuldade de acesso às escolas, as precárias condições das unidades escolares; a necessidade do aluno trabalhar; a ausência de professores e material didático adequado; a quase inexistência do ensino fundamental completo e a inexistência do ensino médio nos povoados contribuem para o atraso escolar (SILVA, 2013, p. 145).

Figura 3 – Taxa de Analfabetismo do Alto Sertão Sergipano



Fonte: CENSO, 2010 (apud SILVA 2013, p. 146)

A baixa escolarização e o analfabetismo entre os jovens refletem na dificuldade de inserção no mercado de trabalho, ficando estes com o tipo de trabalho mais degradante, penoso, de pouca valorização, sem a garantia dos direitos trabalhistas ou sujeitos ao desemprego. É o que se verifica no Território onde a juventude acaba migrando para os centros urbanos de pequeno ou médio porte em busca de oportunidades de trabalho e/ou de melhores condições educacionais.

Quanto à estrutura fundiária, Tanezini (2015) mostra que o território foi reconfigurado, ou seja, é uma “área reformada”, considerando que a tradicional estrutura agrária constituída por grandes latifúndios improdutivos e/ou explorados pela pecuária extensiva foi alvo de diversas formas de desapropriação por interesse social desde 1979 (índios Xocos), sobretudo para fins de reforma agrária, registrando-se, nesta região, os primeiros assentamentos em meados da década de 1980. Até então, havia uma forte concentração de terra nas mãos de poucos proprietários ocupando os maiores estabelecimentos acima de 1000 hectares e uma enorme presença de pequenos estabelecimentos - menores que 10 hectares. Outro aspecto muito importante na estrutura fundiária diz respeito à precariedade no acesso à terra, em que, grande parte dos agricultores familiares não é proprietário de seus estabelecimentos (INCRA, 2007). Porém, por força da atuação dos movimentos sociais na luta pela terra este território foi reconfigurado no que se refere à posse e uso da terra, especialmente a partir da territorialização do MST a partir de 1996. Dados do INCRA mostram as primeiras conquistas na desapropriação de imóveis para o assentamento de famílias sem-terra neste território.

Tabela 03: Assentamentos Rurais no Alto Sertão Sergipano (consolidação por períodos)

Períodos (FASES)	Projetos de Assentamentos (P.A.)	Famílias Assentadas	Área (hectares)
1986 - 1995 (1ª Fase)	06	427	10.540,63
1996 – 2006 (2ª Fase)	57	3.309	54.266,75
2007 – 2015 (3ª Fase)	*35	1.743	33.922,45
Total	98	5.479	98.729,83

Fonte: Adaptada das tabelas 27, 28, 37 e 45 da Tese “Territórios em conflito no Alto Sertão Sergipano” TANEZINI, 2015, a partir de levantamentos do INCRA/SE

No período compreendido entre 1986 a 2015 foram desapropriados 98 imóveis para fins de Reforma Agrária correspondendo a uma área de 98.729,83 hectares para o assentamento de 5.479 famílias. Além destes, soma-se a conquista das terras indígenas Xocós e dos quilombolas do Mocambo entre 1993 e 1996, e Serra da Guia (2012) porém, ressalta-se que a luta pelas terras e reconhecimento dos povos tradicionais neste território teve início ainda nos anos 1979 com apoio dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais e da Igreja Católica através da Diocese de Propriá. Na terceira fase (2007-2015), dos 35 assentamentos apenas 06 foram PAs – Projetos de Assentamento de Reforma Agrária do INCRA que se distribuíram entre os municípios: 02 em Nossa Senhora da Glória, 02 em Porto da Folha, 01 em Gararu e 01 em Canindé, os demais são Projetos estaduais (Colônias agrícolas), adquiridos através do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). Segundo Tanezini (2015, p. 594) “esses dados evidenciam que a desapropriação por interesse social, segundo critérios da função social da terra, para fins de reforma agrária, desabou nesta terceira fase”.

Segundo dados da SEPLAN, confirmados no censo Agropecuário do IBGE (1995), no período de 1970 a 1995, a estrutura fundiária esteve intocável apresentando quase que os mesmos percentuais de estabelecimentos e área. Em 1995, os estabelecimentos com menos de 10 hectares, embora representassem 78% do número total, ocupavam apenas 10% do total de área cadastrada. Em extremo oposto, os estabelecimentos com área compreendida entre 100 a 1.000 hectares, embora representassem 3,1% dos imóveis, se apropriavam de 45,4% da área.

Ainda com relação à posse e ao uso da terra, vale destacar as intervenções estatais nos anos de 1990 desapropriando extensas áreas agricultáveis para a construção de projetos de irrigação e venda de lotes mistos: empresarial e para pequenos agricultores em toda região do São Francisco, construindo o Perímetro Irrigado Califórnia I e II, no município de Canindé do São Francisco e o Platô de Neópolis (na porção litorânea) exclusivamente empresarial, implantando um Polo Agroindustrial da fruticultura irrigada. Esta ação do governo de Sergipe, se insere na proposta de modernização da agricultura como expressão do avanço do capitalismo no campo e aprofundamento da questão social, pois gerou uma maior concentração de terra nas mãos de empresários rurais que produziam frutas para a exportação com subsídio do Estado, e por outro lado, aumentou o assalariamento e o número de trabalhadores rurais sem-terra na região. Esse panorama favoreceu o agronegócio no Estado e acirrou as disputas por terra e água, eclodindo uma série de conflitos agrários. Diante deste cenário, o MST iniciou um processo de mobilizações no território do Alto Sertão realizando a maior ocupação de trabalhadores rurais sem terra na área do Projeto Jacaré-Curituba,

projetado pelo governador João Alves Filho (1991-1994) para ser um Complexo Agroindustrial Irrigado destinado aos empresários rurais. Os desdobramentos resultaram em negociações com o Governo Federal (FHC) em 1998, que culminou com um “acordo político para que o INCRA pudesse desapropriar o Jacaré – Curitiba para fins de reforma agrária” (TANEZINI, 2015, p. 467).

Por todas as características já apresentadas, podemos perceber de que se trata de um Território essencialmente rural, tendo em sua base econômica a produção agropecuária, com predominância das culturas de milho e feijão, além da pecuária leiteira que nos últimos anos vem se constituindo na cadeia produtiva de maior dinamismo econômico. Outro aspecto de grande relevância no Território diz respeito à identidade cultural, manifestado nas suas tradições alimentares, folclore, festas populares tipicamente sertanejas e religiosas, como a festa do vaqueiro de Porto da Folha, a cavalhada de Poço Redondo, as mulheres rendeiras, as bandas de pífano, os poetas de cordel, as festas dos Santos/as Padroeiros/as, entre outros.

De acordo com Silveira (2006), a construção da barragem do Xingó contribuiu para o crescimento econômico da região, gerou maior disponibilidade de energia e água; no entanto, não houve na mesma medida, investimentos nas políticas sociais e educacionais capaz de dar sustentabilidade ao novo cenário, provocando um desarranjo na estrutura produtiva e social, bem como nos ecossistemas. A confirmação disso são os dados e registros contidos no Plano de Desenvolvimento do Território do Alto Sertão.

Se por um lado a construção da barragem significou uma dinamização da economia regional; por outro impactou no regime de cheias e consequentemente a eliminação das várzeas, o que afetou a agricultura da região que vivia da pesca e produto de subsistência como a produção de arroz, feijão, milho; produzindo uma massa de desempregados e sem-terra na região ribeirinha. (PDTASS, 2006, p. 27).

Assim, impulsionados pelo desejo de mudança frente ao cenário de pobreza e exclusão social, em meados dos anos 1980 os trabalhadores rurais explorados, camponeses pobres e sem-terra, com o apoio dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais, da Fetase e da Igreja Católica por intermédio do Bispo Dom José Brandão de Castro e da Comissão Pastoral da Terra (CPT), se mobilizam em torno da luta pelo acesso à terra e de melhores condições de vida. Soma-se a essa luta já em curso o nascente MST, em 1986, que se fortalece com a mobilização de novas lideranças comunitárias, militantes, assessores, políticos da vanguarda de esquerda e os trabalhadores rurais sem-terra. Já na década de 1990, com os resultados positivos do engajamento dos trabalhadores, lideranças sindicais e religiosas, outros

movimentos engrossam a fileira da luta pela Reforma Agrária: o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e a Federação das Associações Comunitárias (FEACOM) em 1995, além do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) que já estava se consolidando no território.

A forte pressão social pelo acesso à terra no território manifestado nas ocupações, mobilizações e enfrentamentos às ameaças e perseguições resultou na desapropriação de latifúndios e subsequente implantação de projetos de assentamento das famílias de trabalhadores rurais sem-terra. Somado à desapropriação de imóveis improdutivos tem-se a conquista das terras e reconhecimento dos povos tradicionais – índios Xocós e quilombolas do Mocambo (1996) e Serra da Guia (2012). Reconhece Silva (2013, p. 134) que “suruiu assim, uma efetiva territorialização de assentamentos rurais, em que hoje, localizam-se, nesse território o maior número de assentamentos de Reforma Agrária do Estado”. Nos primeiros atos reivindicatórios pela reforma agrária se destacam os municípios de Porto da Folha (Ilha do Ouro, Mocambo, Ilha de São Pedro-Xocó), Poço Redondo (Barra da Onça e Pedras Grandes) seguidos por Gararu (Monte Santo/Nova Esperança). Analisando os resultados das mobilizações na luta pela terra, Tanezini (2015, p. 558) acrescenta:

Somada a área dos Xocó com a do PA Ilha do Ouro que redistribuiu mais 1.320, 34 hectares para 94 famílias, chega-se a um montante de terras de 5.637,34 hectares que mudam de mãos (beneficiando 202 famílias), o que causou impacto inicial de 14,04% no total da área dos latifúndios por exploração e empresas rurais desse município, tornando-se o município de maior impacto da territorialização dos movimentos sócio-territoriais, nessa primeira fase da luta pela terra.

Isso reforça a importância da luta dos movimentos sociais neste Território, ou seja, em uma região historicamente dominada pelo latifúndio e com alta concentração fundiária. O processo de luta pela reforma agrária tem demonstrado bem essa questão.

Essa experiência histórica singular evidencia o caráter estrutural da reforma agrária como política pública e sua potencialidade para alterar as condições de vida dos trabalhadores rurais, tanto na superação da “pobreza material”, pelo fato do acesso à terra alterar as relações sociais de produção que conformam a estrutura agrária; como da “pobreza política” (DEMO, 2003), pela participação em movimentos sociais do campo, suas formas de organização e lutas coletivas. (TANEZINI, 2015, p. 51).

No Território do Alto Sertão Sergipano, os elementos culturais, ambientais e sócio-políticos, a ação dos movimentos sociais na luta pela terra, que resultou em mudanças na estrutura fundiária e nas relações de poder, foram determinantes para que o MDA/SDT,

reconhecesse o processo que já se constituía enquanto um “território de identidade”. Várias políticas públicas de impacto vem se implementando neste território por força da ação reivindicatória e presença forte de movimentos sociais, ONG’s (ASA, Cáritas Semiárido, Associações) além das entidades e empresas de assistência técnica (SASAC, CDJBC, CFAC, ATES, ICEFASE, EMDAGRO) dando suporte técnico e apoio político-institucional por meio de parcerias e convênios em projetos específicos: Projeto Dom Helder Câmara (PDHC)¹⁶, Projeto um Milhão de Cisternas (P1MC), Assessoria Técnica Social e Ambiental nos Assentamentos, etc.

Em 2008 foi lançado pelo governo federal o Programa Territórios da Cidadania (PTC) que tinha como objetivo “superar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio da estratégia de desenvolvimento rural sustentável” (BUTTO, 2014, p. 16). A inovação que o PTC traz é a integração de quinze Ministérios atuando de forma articulada com o mesmo propósito de redução da pobreza por meio de investimentos nas áreas com maior incidência de famílias de baixa renda e com infraestrutura precária, tendo como “carro-chefe” o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Plano Brasil sem Miséria (PBSM).

Na visão da Coordenadora Executiva do PTC, Butto (2014, p.16)

O PTC inaugura um novo olhar sobre o Brasil Rural. No lugar da percepção desse espaço como atrasado e mero produtor de alimentos para os centros urbanos modernos, uma visão contemporânea ganha força e afirma o rural como espaço de vida, da diversidade e do desenvolvimento sustentável. O rural é percebido como espaço de potencialidades em todas as dimensões do desenvolvimento e não apenas do econômico. Assim, a partir dos três eixos de atuação – apoio a atividades produtivas, cidadania e direitos e infraestrutura – reconheceram-se novos atores políticos e sociais e as suas demandas por serviços públicos, bens naturais, incremento nos rendimentos, logística e garantia de direitos, incluindo aí as mulheres, a juventude e os povos e comunidades tradicionais.

Do ponto de vista conceitual não há mudança entre o programa “Territórios Rurais” e o programa “Territórios da Cidadania”, o que se observa é o fortalecimento de uma estratégia de integração e articulação intersetorial entre os entes federados e da sociedade civil. Além dos Colegiados que já existiam em escala territorial, foram instituídos outros espaços para a

¹⁶ O PDHC é um programa que atua em seis estados do Nordeste, objeto de acordo de empréstimo internacional entre o governo brasileiro e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e vem se consolidando por desenvolver uma proposta de Assessoria Técnica Permanente (ATP), diferenciada, “embasada no conceito de convivência com o semiárido, articulando às dimensões sócio-políticas, ambientais, culturais, econômicas e tecnológicas e por processos participativos de planejamento, gestão e controle social” (PDHC, 2015).

interlocução com o governo federal - o Comitê de Articulação Estadual (CAE) e o Comitê Gestor Nacional, com representantes dos Estados de todos os segmentos que atuam no âmbito da agricultura familiar e da reforma agrária.

Em Sergipe, os quatro (04) territórios rurais implementados pelo MDA/SDT tornaram-se “Territórios da Cidadania”, são eles: Alto Sertão Sergipano, Sul Sergipano, Sertão Ocidental e Baixo São Francisco. De acordo com o discurso oficial o PTC atua sob três eixos: apoio as atividades produtivas, cidadania e direitos e infraestrutura, que se materializa no plano territorial do desenvolvimento rural sustentável (PTDRS). O plano de cada território é, portanto, o instrumento pedagógico e metodológico que consiste nas ações (metas) a serem executadas, os custos, órgãos executores e parceiros institucionais. Além deste instrumento, conta-se com outra ferramenta muito poderosa na gestão social que é o sistema de monitoramento e avaliação.

Cabe ressaltar que nesse Território são expressivas as intervenções públicas e o volume de recursos aplicados desde períodos que antecedem os programas implementados pelo MDA/SDT como vistos anteriormente, dado a problemática socioambiental do semiárido do Nordeste brasileiro, mas o que chama atenção são as experiências associativas, as iniciativas empreendidas pelos pequenos agricultores e suas organizações na convivência com os fenômenos naturais característicos do semiárido redescobrimo potenciais produtivos na perspectiva de uma nova matriz produtiva (agroecológica) e na mobilização social.

Tal mobilização e lutas históricas foram permitindo mudanças que se encaminharam no sentido do reconhecimento de demandas por parte das instâncias governamentais e de concepções que foram sendo desenvolvidas com o objetivo de considerar um desenvolvimento rural diferente daquele historicamente centrado nos aspectos meramente econômicos voltados para favorecer o avanço do capitalismo no campo.

CAPÍTULO III

A EXPERIÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NO COLEGIADO DO ALTO SERTÃO SERGIPANO E O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Este capítulo apresenta os resultados obtidos através das entrevistas realizadas com oito representantes de movimentos sociais que participam do Colegiado do Alto Sertão Sergipano e são vinculados aos Sindicatos de Trabalhadores Rurais dos municípios de Porto da Folha, Monte Alegre e Nossa Senhora da Glória, à FETASE, ao MST, ao MPA, à FEACOM e à comunidade quilombola do Mocambo. Vale destacar que a pesquisa também incluía a entrevista com um representante da comunidade indígena Xocó. Entretanto, não foi possível realizá-la, apesar de terem sido empreendidas várias tentativas via telefone. Posteriormente, foi informado por membros do Colegiado que esta comunidade não participava das atividades há mais de dois anos, não havendo, portanto, necessidade de continuar tentando viabilizar a realização da entrevista. Contribuiu também para a análise dos dados as informações oriundas de documentos sobre as atividades desenvolvidas pelo Território, bem como as observações da pesquisadora quando da participação em seminários e conferências do Colegiado no ano 2015.

A análise dos dados aqui apresentados está organizada em quatro eixos temáticos: Representação e representatividade na constituição do Colegiado do Alto Sertão Sergipano; Participação dos Movimentos Sociais nas Instâncias Colegiadas; Institucionalidade, articulação e comunicação; Gestão dos planos e projetos para o desenvolvimento territorial. Tal análise fundamenta-se na teorização que serviu como norte para o conhecimento e aprofundamento do objeto deste estudo.

4.1 Representação e representatividade na constituição do Colegiado do Alto Sertão Sergipano

A experiência brasileira do modelo de gestão pública em bases democráticas ainda é muito recente e se reveste da maior importância e desafio para a sociedade contemporânea. Situa-se nos marcos da proposta de reforma do Estado, expressa na Constituição de 1988, com a derrocada do governo ditatorial, autocrático, impulsionada pela força dos movimentos populares que impõem a emergência de formas de democracia direta e representativa. A democracia representativa é um modelo de governabilidade da sociedade moderna que se efetiva nas arenas públicas, seja no parlamento (representação política) ou nas esferas de participação social com a representação e representatividade da sociedade e do Estado para dar visibilidade e tornar público os atos do poder público. Bobbio (1977, p. 88) enfatiza o princípio de representação e o caráter público do poder em governos democráticos,

concordando com Carl Schnitt (1928), em sua célebre frase: "representar significa tornar visível e tornar presente um ser invisível mediante um ser publicamente presente".

Sendo assim, o Território do Alto Sertão Sergipano tem se configurado como um espaço de exercício da democracia direta que foi sendo construída respeitando-se a sua identidade cultural, sociopolítica, econômica e ambiental e mediante a experiência iniciada ainda nos anos de 1980, na qual os movimentos sociais do campo foram se organizando de forma a garantir sua presença em instâncias de participação, principalmente após a Constituição de 1988, com as novas formas de gestão da política pública.

Os depoimentos dos entrevistados mostram que já existia uma história de luta no Alto Sertão, uma vez que esse Território historicamente se organizou mediante lutas empreendidas, seja pela conquista da terra, seja pela cobrança de políticas públicas para as populações do campo. Desse modo, já existia um processo de mobilização e uma forma de se organizar para lutar por melhorias, muito mais em nível municipal. Entretanto, tal mobilização ocorria de forma espontânea a partir da iniciativa de cada movimento e das demandas que lhes eram apresentadas. Não havia uma instância de caráter microrregional que agrupasse os movimentos, as organizações não governamentais e instituições públicas no mesmo espaço, com poder de decisão e planejamento das ações públicas estatais.

Assim, a constituição do Colegiado Territorial do Alto Sertão em 2003 foi um elemento que aglutinou uma experiência de participação em construção, agregada em uma instância de caráter territorial, desta feita com a representação majoritária dos movimentos sociais além de órgãos governamentais, respeitando-se a dinâmica sociopolítica já em curso e agregando outros elementos, pessoas e instituições. As falas a seguir mostram bem essa questão:

[...] a constituição do Colegiado do Alto Sertão foi uma experiência do governo enquanto um projeto de reunir os Territórios por suas identidades e tentar junto, juntar os Territórios construir uma dinâmica de uma forma o qual o debate deixasse de ser um debate aonde nós tava discutindo os problemas de nosso município, ou de nossas comunidades e ter um olhar muito mais de discutir os problemas e encontrar soluções pra as políticas a nível de região [...]. (Representante do MPA).

[...] Então acho que a intenção do governo nesse momento em criar esse espaço dado esse nome de Território foi com o objetivo de fato muito mais de agrupar as organizações que já existiam e outras que não participavam desse espaço, algumas organizações já faziam reunião junta mas talvez enquanto movimento fosse pouca. (Representante do MPA).

Na verdade em 2003 já era um anseio grande anterior de construir um organismo que se pudesse agregar força dentro dos segmentos sociais e também das

organizações que estão nos municípios pra se reivindicar e buscar direitos e políticas públicas pra o benefício e melhoramento dessa região. (Representante do MST).

Essa particularidade na constituição do Colegiado do Alto Sertão Sergipano também está presente na forma como ocorre sua representação e representatividade. No que concerne a esse último item, se observou que a composição deste Território reflete bem a representatividade do território, ou seja, todos os municípios participam e qualquer entidade pode participar. Portanto, este Colegiado mesmo sendo uma estrutura institucional criada a partir de um Programa governamental apresenta, desde o seu início, um diferencial, ou seja, se constituiu de forma aberta, tendo como premissa a ampla participação de entidades, movimentos sociais, ONG's etc. Se diferencia, por exemplo, da maioria dos Conselhos, que **“não são abertos à participação de qualquer pessoa interessada na discussão. Quem pode falar e principalmente votar nos conselhos são os representantes eleitos ou indicados”** (TEIXEIRA et. al, 2012, p. 55, grifos nossos). Esse diferencial em sua constituição permite afirmar que o referido Colegiado possui ampla representatividade territorial, o que facilita e legitima a discussão das questões relativas às políticas de desenvolvimento rural.

No que diz respeito à representação também pode-se considerar igualmente algumas particularidades, uma vez que há a participação da quase totalidade dos movimentos e entidades da sociedade civil existentes nesse Território, conforme um dos entrevistados: “há uma expressiva participação”. Esse processo participativo foi sendo construído gradativamente:

No primeiro momento poucas organizações se agruparam, mas hoje não, hoje nós temos praticamente podemos dizer que noventa por cento das organizações do Território participa das reuniões territoriais, participa dos debates territoriais. (Representante do MPA)

Tal particularidade se reflete também na forma como se dá a escolha dos representantes para este Colegiado. Conforme consta nas Resoluções nº 48/2004 e 52/2005 do CONDRAF/SDT, que dispõem sobre os princípios e diretrizes para as institucionalidades territoriais, é recomendado que no mínimo 50% (cinquenta por cento) das vagas sejam ocupadas por representantes de entidades da sociedade civil organizada e da mesma forma para a representação do poder público (paridade). O documento “Orientações e Reflexões para a Constituição e Funcionamento dos Colegiados Territoriais” (MDA, 2009) esclarece que a paridade se coloca na perspectiva de buscar o equilíbrio entre essas duas forças e não

como igualdade numérica. Ao mesmo tempo, recomenda-se que a composição deve ser aberta permitindo a adesão de novos membros, atendendo-se aos princípios da diversidade e pluralidade com observância às questões de gênero, geração, raça e etnia.

No Colegiado do Alto Sertão essas orientações não são cumpridas na íntegra, uma vez que a sua institucionalidade foi se constituindo de forma menos instrumental, ou seja, foi se configurando de acordo com a história de luta e manifestação dos grupos e movimentos sociais. Isso refletiu diretamente na maneira como aconteceram as indicações para a composição do Território, conforme falas a seguir:

essa forma de se organizar, da participação das organizações não se dá através da escolha por nome, **é um espaço aberto aonde cada organização pode trazer a quantidade de pessoas que ela tenha mobilizado, e que tenha interesse em participar**, então essa acho que é uma das formas também interessante, que pra nós ajudou a entender que o movimento ou os movimentos não deve ser conduzido simplesmente pelo seu representante, mas eu acho que é envolver a população porque os representantes passa e a organização continua, então é preciso que haja essa renovação, é preciso que haja de fato a participação de um número maior de pessoas das organizações. (Representante do MPA, grifos nossos).

No início agente deixou aberto. Quem do Território quisesse participar com direito a voz e voto a gente nunca restringiu ninguém, então sempre foi aberto, a nossa discussão foi que todos deveriam ser inseridos dentro do Território. (Representante do MST).

O sindicato fez um ofício indicando qual o diretor ia fazer parte do Território, um titular e um suplente [...] foi tirado em assembleia do sindicato (Representante do STTR de Monte Alegre).

Esse diferencial na composição da representação dos participantes do Colegiado reflete bem a estrutura de organização dos movimentos sociais que o compõe. Para alguns, o importante é que haja a participação independente da forma e do número de representantes da entidade, para outros foi seguida a ritualidade da indicação. A primeira visão aparece de forma clara nas falas dos entrevistados vinculados ao Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e ao Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA). Para eles, deve-se assegurar o maior número possível de representantes, sem uma preocupação com o tempo de mandato, mas com a presença de pessoas do movimento que possam dar continuidade às ações.

Já a segunda visão está presente nas falas dos entrevistados dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais que seguem a lógica da representação que consta em seus regimentos e estatutos, indicando dois representantes: o titular e o suplente. Entretanto, convém destacar que, tanto em um caso quanto no outro, a orientação da paridade não foi a preocupação inicial para constituição do Território que tem ampla maioria da sociedade civil.

A escolha do representante para a esfera do Colegiado reflete os dilemas da representação no âmbito dos movimentos sociais. Há uma tendência destas ficarem restritas às direções dos movimentos, fato que pode ocasionar um distanciamento das lideranças com a base social e política que legitima suas proposições e deliberações. Essa forma de escolha pode comprometer o princípio democrático da participação além do que fragiliza a representação, sua capacidade de expressão política e de argumentação no debate sobre o desenvolvimento territorial, que se tenta evitar no Alto Sertão.

Mesmo muitas vezes se utilizando de elementos da democracia representativa o que se observa nas falas de alguns entrevistados (MST e MPA) é que sempre houve a abertura para a participação de outras pessoas do movimento, além daquele representante legitimado pela base para servir de referência em algumas instâncias de decisão do Colegiado.

No caso dos sindicatos e associações os representantes são escolhidos entre os membros da direção e referendados na assembleia pelos associados. O período de atuação no Colegiado está atrelado ao seu mandato na entidade que representa, sendo um fator inibidor da participação e do acompanhamento das dinâmicas territoriais. Sendo assim:

Não, não tem um período, porque no caso do sindicato é quem está na presidência ou na diretoria, o que foi eleito como presidente é quem vai representar no colegiado, quando terminar o mandato já não vou mais representar. Então hoje eu sou diretor amanhã se eu não tiver mais eu não posso representar o sindicato vai ser outro diretor. Ele concilia com o período de mandato. (Representante do STTR).

A escolha foi por direção, cada direção quando entra na FEACOM ai vai... tem a representação dos conselhos escolares, no conselho CMDR, várias representações, ai nesse momento escolheu pro Colegiado [...] a direção escolhe depois vai pra assembleia geral [...]. (Representante da FEACOM).

Apesar de ocorrer por parte de alguns movimentos sociais a indicação de seus representantes de acordo com o que estabelece seus regimentos e estatutos percebe-se, como já mencionado anteriormente, uma forma diferente de organização que não segue, por exemplo, a lógica dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), criado por Decreto do poder público municipal com base no Decreto nº 1.946/96 que instituiu o PRONAF e sua instância de gestão. Nestes existem normas e critérios de participação como: número de representante por entidade/movimento, período de mandato de seus membros, eleição para a escolha do presidente, entre outras, o que não se verifica no Colegiado Territorial do Alto Sertão. Segundo os entrevistados há liberdade e flexibilidade nas formas de representação; o Colegiado não é presidido por um representante e eles não

exercem um mandato, mas se fazem presentes e sua representação é legitimada pelas categorias e segmentos sociais (assentados, agricultores, quilombolas, indígenas, ribeirinhos, mulheres, jovens). Enfim, o Colegiado sendo um organismo criado a partir de um Programa federal tem seus dispositivos legais e se orienta pelas recomendações do MDA/SDT e do CONDRAF, órgão colegiado de âmbito nacional, adequando-se às dinâmicas da realidade do Território. Essas questões aparecem nas falas dos entrevistados.

Não, no Território não tem mandato, o Território é assim enquanto você tiver no sindicato como presidente você pode participar quantas vezes tiver reunião, quantas vezes quiserem. (Representante do STTR).

Ele é diferente, não existe mandato dentro dos representantes do Território, não será escolhido através de voto, então a única escolha que se tem dentro do Território, por voto, por representação, é muito mais quando é pra alguma conferência, que é muito mais oficial, do governo, que aí tem todo aqueles critérios de sociedade civil, sociedade pública [...]. (Representante do MPA).

Conciliar essa construção coletiva da forma como foi sendo forjada no Colegiado do Alto Sertão Sergipano exigiu das representações e de seus articuladores um amadurecimento constante, uma vez que o processo de discussão, decisão e deliberação nas plenárias foi permeado, segundo alguns entrevistados, por profundos debates, tensões e conflitos, avanços e recuos. Entretanto, no decorrer do processo as arestas foram aparadas e os participantes foram compreendendo melhor a nova dinâmica que estava sendo desenhada. Novos personagens foram chamados à participação, ampliando-se as formas mais tradicionais de composição das instâncias participativas. Como diz Gohn (2014, p. 123) “[...] os novos movimentos sociais buscam, à margem de partidos, sindicatos e estruturas estatais, modificar as instituições de forma que os reconheçam como interlocutores legítimos”. Assim, foi se instituindo o Colegiado do Alto Sertão Sergipano, ou seja, suas representações foram se constituindo em interlocutores legítimos, a partir de diferentes experiências e visões, mas todos caminhando no sentido de definir políticas de desenvolvimento rural para o Território.

4.2 A participação dos movimentos sociais nas instâncias colegiadas

Nos marcos legal e instrumental do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) a participação dos movimentos sociais e organizações não

governamentais é um dos principais requisitos para efetivamente dar funcionalidade aos Colegiados Territoriais.

De acordo com a Resolução nº 52/2005 do CONDRAF¹⁷ os Colegiados Territoriais se estruturam em três instâncias ou níveis de participação, a saber: Nível Deliberativo, também chamado Plenário, instância máxima de decisão; Nível Gerencial ou Núcleo Diretivo instância gerencial de programas e planos, com a função de articulação de parcerias; e o Nível Operacional encarregado do apoio técnico e administrativo às ações territoriais. A SDT também sugere a criação de “Grupos Temáticos de caráter temporário em diversas áreas para facilitar o planejamento e o acompanhamento da execução do PTDRS” (BRASIL, 2005, p. 16).

Assim, quando questionados sobre a presença nessas instâncias foi unânime a afirmação de que participam em todas elas, porém as listas de presença confirmam que a instância de maior incidência de representantes é o Plenário. Nas demais, de caráter operativo, é sempre escolhido um representante por entidade, a exemplo do Núcleo Diretivo que é composto pelo MPA, MST, FEACOM e FETASE. O Plenário é um espaço aberto para todos os representantes e onde acontecem as discussões temáticas, planejamentos e decisões sobre os programas e projetos a partir dos recursos disponibilizados pelo MDA, bem como das questões relevantes do Território, em articulação com as instituições públicas das três esferas de governo. As Câmaras Temáticas são apoiadas por técnicos, assessores e pesquisadores das diversas instituições e dos movimentos sociais que fazem o suporte na elaboração dos projetos, facilitam as discussões nas reuniões, seminários e conferências.

Ressalta-se que o Colegiado Territorial passou por mudanças na sua organização (frentes de atuação) e estratégia de assessoria. Na primeira fase (2003-2008) o Colegiado se estruturou com a participação de 40 entidades (sociedade civil e poder público) e 01 articulador estadual (Gismário Nobre) contratado diretamente pela SDT/MDA, organizado em três instâncias: plenário, núcleo diretivo e câmaras técnicas (estas não conseguiram se

¹⁷Art. 2º Recomenda-se o seguinte formato às institucionalidades territoriais:

I – Nível Deliberativo Máximo – instância máxima de decisão, com características de fórum e ampla participação dos segmentos sociais, governamentais e econômicos atuantes no Território, responsável pela orientação geral e pela condução dos programas e dos planos, com base em diretrizes e objetivos gerais estabelecidos pelas políticas e programas federais e estaduais;

II – Nível Decisório Gerencial ou Comissão Executiva - instância gerencial dos programas e planos, com características de comissão, comitê ou similar, incumbido da implementação de ações e articulação de parcerias;

III – Nível Operacional ou Secretaria Executiva - instância de caráter operacional, encarregado do apoio técnico e administrativo às ações territoriais, dando suporte permanente ao funcionamento da institucionalidade.

consolidar, apesar de iniciativas e esforço do articulador). A segunda fase (2009-2014) o articulador passou a ser contratado por meio de uma ONG (CECAC) com recursos do MDA (Marcos César), e permanecia com a mesma estrutura. Já na terceira fase (2015-2017) há um novo desenho na estrutura de assessoramento por meio do convênio CNPq/MDA/UFS que deu origem ao NEDET, contando com uma equipe de 03 assessores territoriais indicados pelos movimentos sociais, sendo: Gênero (MPA), Inclusão Produtiva (MST) e Gestão Social/articulador (MPA), respaldados por professores da UFS ou IFS além de bolsistas estudantes. Atualmente as Câmaras Técnicas se distribuem nas seguintes frentes temáticas: mulheres, agroecologia e inclusão produtiva.

As verbalizações dos entrevistados revelam que “a participação é boa, mas precisa melhorar”, especialmente quando se trata dos gestores públicos que no começo era mais significativa, mas foi se esvaziando nos últimos anos.

Agente tem uma participação muito expressiva, alguns tem mais outros tem menos, mas a gente tem dentro do Território a participação ativa não de todos os municípios, a gente não pode dizer que todos participam, mas hoje nós temos participação ativa do MST, o MPA, a FEACOM, o Projeto Dom Helder que também tá dentro, temos do CDJBC, temos a ASA [...] nós tem a participação também, embora que vagamente de alguns gestores municipais nas ações, mas também é pouco. (Representante do MST).

O sindicato tá presente em todas. O sindicato tem secretaria de jovem, secretaria de mulher, tem dos assalariados, tem do idoso, então o sindicato participa de todas as discussões que tem no colegiado ele tá presente através desses secretários. [...] tem muitos municípios que não participam, nem os gestores, nem os secretários, nem os prefeitos [...]. (Representante do STTR).

A FETASE tá presente nas Câmaras Temáticas e no Núcleo Diretivo. Ela faz parte em todas as instâncias. (Representante da FETASE).

De acordo com a reflexão de alguns membros, o interesse e motivação para participar das instâncias colegiadas têm sido a disponibilização de recursos para as ações a serem desenvolvidas, principalmente por parte dos gestores públicos, mas também de algumas organizações da sociedade civil que não compreendem a lógica e estratégia da política de desenvolvimento territorial, pois quando as verbas são reduzidas muitos desaparecem. Diferentemente da operacionalização do Pronaf Infraestrutura em que cada município recebia seu montante de recurso, na estratégia territorial os recursos são destinados às ações territoriais definidas pelo coletivo, com a possibilidade de alguns municípios não serem contemplados. Prevalece ainda a ideia da defesa do seu município e/ou entidade, onde ocorrem fragilidades no processo de construção coletiva das ações que visam à melhoria do

Território como um todo. Segundo os entrevistados, aqueles movimentos que compreendem bem a lógica territorial permanecem, persistem e resistem aos momentos de crise, conforme relato a seguir.

O governo coloca recursos aqui dentro talvez pra estimular a participação daquelas organizações que não tinha essa cultura, como se botasse uma isca pra pegar mais peixe nesse caso, e veio muito peixe pra dentro desse Território nos momentos que tinha dinheiro, pra definir pra onde vai esse real onde vai aquele, quando não tem essa isca o que fez esse Território andar é o que toda vida fez, foram os movimentos, as organizações que já faziam a luta [...]. Alguns movimentos não entenderam ou algumas organizações não entenderam quando nós coloca essas que só vem aqui quando tem um recurso pra definir pra onde ele vai e tentar levar daquele pouco que se tenha um pouquinho pra sua comunidade, quando elas não participam, essas não entenderam a política do governo. (Representante do MPA).

Outros apontam também que têm percebido o afastamento de alguns sindicatos e de outras organizações a exemplo das comunidades tradicionais. Quando questionamos a que se atribui esse afastamento foi apontado que um dos problemas está relacionado com a gestão dos projetos e obtenção de recursos pelos municípios, o que tem gerado conflitos na própria comunidade, desconfiança e desmotivação, uma vez que alguns gestores além de não participarem estão inadimplentes, o que impossibilita, entre outras questões, o recebimento de recursos da União como relatam os entrevistados.

Falta mais um pouco de participação dos sindicatos, a verdade é essa, nem todos os sindicatos participam, a maioria que estão lá são outros movimentos, os sindicatos recuaram um pouco. Eu acho que é porque a maioria dos projetos quando vem pra aquele município que o sindicato faz parte aí o município tá inadimplente, [...] a gente vai brigar pra ir pro município e depois não vê os projetos realizar no município, geralmente estão inadimplentes. É uma das coisas que os sindicatos se afastaram, é isso, o Prefeito que deveria ser o maior interessado não participa, não se interessa. (Representante do STTR)

[...] Naná tinha uma participação muito boa, interessante, muito boa não, excelente, mas decepcionou-se quando veio o carro [...] o prefeito na época era Manuel tinha que passar pro Xocó e ela não gostou disso, ela achava que tinha que ter passado pra as mulheres [...] e aí foi um chamego danado. [...] Ficou acertado pra a gente ir agora nos quilombolas e também nos índios Xocó porque a participação deles no Colegiado a gente tá sentindo muita falta deles, então realmente a gente vai lá pra conversar o que é que tá acontecendo que pode ter alguma coisa lá e a gente não sabe [...] o pessoal cobra muito lá de Brasília, cadê os Xocó? Cadê o quilombola? Mas eles são convidados, mas dificilmente eles estão lá [...] então ficou uma comissão pra a gente ir lá conversar com eles. (Representante da FEACOM)

Esta tônica de participação com foco nos recursos e projetos tem se constituído uma limitação no funcionamento das instâncias colegiadas já analisadas por Abramovay (2001, p 2-3), na experiência passada do Pronaf Infraestrutura dos CMDRS, em que o autor chama a

atenção para o problema, quando os participantes se limitam a operacionalizar os recursos de um programa e não expressam as dinâmicas locais, indicando que não superaram a visão do desenvolvimento local com foco nos aspectos econômicos, restringindo a participação à operacionalização de um Programa. Abramovay (2001, p. 3), desde então já sugeria que “os Planos de Desenvolvimento Rural não sejam concebidos na esfera estrita de um município, mas insiram-se num horizonte estratégico de caráter regional”. A partir dessa inovação, ou “um ensaio de inovação: a emergência da abordagem territorial” (FAVARETO, 2009, p. 54) não foi concebida de imediato por alguns representantes, sejam do poder público ou da sociedade civil, que tiveram dificuldade em superar a experiência dos CMDRS e de planejar as ações pensando no futuro em um modelo de desenvolvimento que se pretende alcançar.

Na verdade essas duas institucionalidades coexistem paralelamente, embora haja preocupação dos membros do Colegiado Territorial em se tornarem membros dos CMDRS e/ou aumentarem o diálogo com essas instâncias municipais. Não há dúvida que agregar em um mesmo espaço diferentes interesses é sempre um grande desafio, mas vivenciar essa experiência coletiva na qual se tem a oportunidade de reunir uma diversidade de movimentos sociais, instituições públicas e privadas, agentes financeiros, entre outros, para fazer o debate dos problemas e das potencialidades que existem no Território é fundamental para a construção de políticas que visem o desenvolvimento rural. Portanto, é grande o desafio da estratégia de desenvolvimento territorial diante da necessidade de construir “uma visão mais integradora de espaços, agentes, mercados e das políticas públicas” (BRASIL, 2005, p. 9). Segundo Araújo (2009, p. 47) “a visão integradora é uma visão que consegue fazer a síntese a partir de leituras dimensionais. É capaz de ver o que é comum, é capaz de ver o que é diferente, é capaz de ver o que mais hegemônico, [...] é capaz de ler os conflitos”.

Apesar disso, alguns relatos reforçam como fundamental a existência do Colegiado para o desenvolvimento do Território, indo além da operacionalização de um Programa, como enfatiza um dos entrevistados.

[...] Eu acho que foi um avanço, que isso tem trazido conquistas interessantes, talvez não tivemos ainda conquistado o que nós queria [...] mas eu acho que passos interessantes tem se dado a essa forma, a esse jeito, não de se organizar mas muito mais de se mobilizar [...] em defesa de um desenvolvimento maior do que simplesmente o desenvolvimento de nosso município. (Representante do MPA)

Visando contribuir com o processo de formação dos participantes nos Colegiados Territoriais, a SDT publicou uma série de “Documentos Institucionais” de apoio à gestão

social que contempla a organização, o planejamento e o controle social, abordando a concepção do desenvolvimento e as metodologias a serem adotadas. Por meio de reuniões, seminários e conferências os atores sociais foram se apropriando desses instrumentos e dando uma dinâmica ativa com discussões acerca de temas pertinentes a cada realidade.

O Colegiado do Alto Sertão, segundo informações dos entrevistados, vem realizando reuniões sistemáticas mensalmente ou sempre que existe necessidade de discussões e deliberações. As temáticas mais frequentes dizem respeito especialmente à cadeia produtiva da pecuária leiteira, Seca e as questões ambientais deflagradas nas práticas predatórias de uso abusivo de agrotóxicos, queimadas e devastação da vegetação nativa, discussão sobre as sementes crioulas, questões na área de saúde e da educação. Essas discussões são tratadas também nas Conferências Territoriais e em nível nacional, como referências para a afirmação de uma política de Assistência Técnica e Extensão Rural baseada nos princípios da agroecologia e do fortalecimento das cadeias produtivas predominantes na agricultura familiar. Isso significa que o Colegiado vem superando a discussão meramente em torno do PRONAT, não se restringindo a discutir e encaminhar somente sobre os recursos previstos no Programa, mas inserindo na pauta dos encontros outras questões que afligem as populações do Território.

A ampliação das discussões é um fator importante para dar outra dinâmica ao Colegiado do Alto Sertão Sergipano podendo-se considerar um avanço, uma vez que estão nesse espaço organismos públicos dos governos federal, estadual e municipal para mediar a relação com a sociedade e responder pelas demandas e execução das políticas públicas. Para os membros representantes da sociedade civil, neste caso os movimentos sociais, essa visão do papel das instâncias colegiadas e de sua efetiva participação nesse espaço não só contribui para a busca de soluções dos problemas, como também para dar visibilidade ao movimento na sociedade que legitima suas ações, conforme relatos dos entrevistados.

Então, quando nós consegue de fato criar um espaço, onde nós consegue de fato debater os temas do Território, os temas do Estado [...] e levar a proposta que nós temos hoje pra o campo, do desenvolvimento, do plano camponês, do tema das sementes, do tema da educação [...] então pra nós estimulou ainda mais a nossa participação porque ajudaria a mensagem do movimento a chegar a outras pessoas [...] além de chegar ao município também chegar ao poder público. (Representante do MPA).

[...] no início pra nós era muito difícil porque quando se fala em recursos os olhos crescem e o interesse cresce muito, então no início era um paradigma pra agente discutir recursos que vinha pra o Território [...] mas isso agente foi vencendo com o passar do tempo, eu digo pra você hoje a gente não tem tanta dificuldade por conta

de entender [...] até porque na época também os participantes era mais voltados pra suas localidades, pra seus municípios, pra suas comunidades [...]. (Representante do MST).

Outros temas importantes estão presentes na pauta das discussões no Alto Sertão Sergipano. Questões relativas à juventude, por exemplo, têm sido debatidas sendo possível observar uma importante participação deste segmento neste Colegiado, com a formação do Coletivo de Juventude do Sertão que tem impulsionado as mobilizações, marcando presença constante nas atividades deste, utilizando o potencial cultural como forma de expressão para denunciar, refletir e motivar outras gerações na continuidade da luta no campo. A participação efetiva da juventude nas atividades do Colegiado tem sido fundamental para suscitar, por parte dos movimentos sociais, discussões em torno da permanência ou esvaziamento deste segmento no campo, dada a precariedade das políticas governamentais para esse público, as condições desfavoráveis de formação educacional, repercutindo na quase total falta de oportunidades de trabalho no meio rural.

No transcorrer da pesquisa foi percebido que neste Território a juventude mais atuante está organizada no MPA e MST. Apesar dos Sindicatos terem em sua estrutura a Coordenação de Jovens e de Mulheres, suas ações e expressões não têm visibilidade neste âmbito. Um dos entrevistados retrata bem como vem se dando essa participação:

[...] outro ganho nosso, é nós olhar hoje a participação de nosso público nesses espaços, quando se olha principalmente a questão da juventude, muita gente diz: vocês deviam ser um movimento de camponês jovem pela presença do público de vocês em todos os espaços. [...] Se alguém fala que a juventude não quer nada, [...] então tem algo que nós estamos fazendo diferenciado, se a juventude tem esse vínculo tão grande com esse debate do campo e dentro do Território também. [...] Eu acho que isso é importante num processo do que nós chama de como nós vamos dar continuidade a um processo de formação e de um campesinato com jeito, que alguém tem dito que o campesinato vai deixar de existir, muitos já disseram isso e o campesinato cada vez mais se fortalece. [...] (Representante do MPA).

Essa presença da juventude tem sido fundamental para fortalecer a participação nas instâncias do Colegiado do Alto Sertão Sergipano, agregando ideias e permitindo a possibilidade de dar continuidade dessa experiência organizativa ao longo de gerações. Dessa forma, vai contribuir para as ações que vem sendo pensadas ao longo dos últimos treze anos de execução do PRONAT no Território do Alto Sertão. Durante esse período foi possível que as pessoas e organizações que participam ativamente das ações passassem a perceber a mudança de estratégia na construção do desenvolvimento. Em outras palavras, conceberem o planejamento a partir dos problemas enfrentados propondo ações que incidem nessa realidade.

Nesse processo, os movimentos sociais cumprem um papel importante na medida em que fazem a necessária mediação entre os sujeitos coletivos e o Estado em busca de realizar seus projetos, além de sua responsabilidade na construção da democracia, hoje com novas demandas diante das mudanças da sociedade contemporânea.

A inserção dos movimentos sociais nas arenas públicas instituídas pelo Estado polariza o debate em torno do papel da sociedade e do Estado e da relação recíproca entre ambos, questionando se a participação dos movimentos sociais nas esferas de decisão das políticas públicas foi uma conquista para cidadania ou “como chega a afirmar Francisco de Oliveira que o movimento social foi capturado pelo Estado” (GOHN, 2014, p.60).

No caso do Colegiado do Alto Sertão Sergipano, a participação tem sido construída mediante um processo de aprendizado e no qual se trabalha a perspectiva da negociação e do consenso, cujo centro do debate é a “concertação” das políticas públicas para o campo enfocando o desenvolvimento do território. Mesmo com desafios presentes nesse processo, há que se considerar que o fato de já existir uma história anterior de luta contribui para que alguns movimentos sejam protagonistas das discussões e ações a serem desenvolvidas e de cobranças do papel da esfera pública em todas as suas instâncias.

4.3 Institucionalidade, articulação e comunicação

A partir da criação dos chamados “Territórios Rurais” foram criadas novas institucionalidades para a gestão social das políticas de desenvolvimento rural sustentável, tendo como principal espaço de discussão e deliberação o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), que tem como atribuição “a definição, a orientação, a negociação e o acordo entre as partes envolvidas na implementação das iniciativas e políticas para o desenvolvimento rural do Território.” (BRASIL, 2010, p.13).

De acordo com Delgado e Grisa (2014, p. 2),

[...] compreende-se por institucionalidades o conjunto de instituições (regras de funcionamento, normas explícitas e implícitas) criadas pelo poder público e atores locais para conduzir a gestão social, a governança e a escolha dos projetos estratégicos e das ações relevantes no âmbito da política territorial.

Assim, no Colegiado do Alto Sertão Sergipano as institucionalidades foram sendo instituídas em consonância com as recomendações e orientações do MDA/SDT, porém sem

transgredir as formas já estabelecidas pelos movimentos sociais, ou seja, a prática que já utilizavam para articulação e mobilização. Essa experiência fez com que algumas regras de funcionamento prescritas nas Resoluções da SDT e do CONDRAF não fossem acatadas, a exemplo: criar um Regimento, eleger um presidente, ser paritário, limitar o número de representante por entidade, definir os projetos em regime de votação, e etc, conforme relatam os entrevistados.

[...] Então, a gente foi um pouco resistente e a gente foi até taxado por alguns aí mas eu acredito que foi até melhor ter deixado aberto da forma como foi iniciado. [...] a gente não usou esse regimento, outros a gente já ouviu falar que até tem, mas pra nós quando se cria regimento você também fecha algumas portas, então deixamos aberto porque pra nós todo mundo tem direito a voz e voto, todo mundo pode opinar, todo mundo pode concordar ou discordar. Eu acho que esse é o principal fator pra que uma sociedade seja chamada de democrática. (Representante do MST).

Nós fomos cobrados umas três vezes que nós teria que criar o regimento interno e continuamos defendendo não só enquanto movimento, mas enquanto Território que criar o regimento interno pode ser o fim dessa articulação. Por que pode ser o fim? Porque quando você cria um regimento interno você cria algumas barreiras, ou que eu tenha que participar com cem por cento ou se eu não tiver já serei eliminado de participar. Então não vejo nenhuma razão de criar um regimento, um estatuto ou um CNPJ, porque eu pra mim chegou o fim do que nós tava fazendo. Porque esses instrumentos já existem [...] todas as associações têm estatuto, CNPJ, regimento, os Conselhos alguns também tem todos esses instrumentos e resolveram o problema? Não. [...] também não pode ser tão desorganizado, tem de ter sua forma [...]. (Representante do MPA).

No Território não tem regimento, essa é uma maneira que o governo fez pra sentar com as organizações, então ele não tem um regimento, quem tem um regimento é uma entidade, porque o Território pode acabar, se o governo quiser acabar o Território acaba, é só mudar de governo, porque tem governo que não gosta desse jeito. (Representante do STTR).

Essa particularidade de uma institucionalidade própria também foi percebida, como já visto no item anterior, quando os entrevistados informaram sobre o período de mandato dos representantes, além das informações que prestaram sobre a forma como são tomadas as decisões e deliberações, a questão do quórum para as votações do plano e dos projetos.

Todos os entrevistados afirmaram não conhecer qualquer tipo de instrumento normativo que indique possíveis regras para o funcionamento do Colegiado. Alguns até mencionaram que poderia existir, mas não conhecia. “Não, eu não conheço (*instrumentos normativos*), mas tem né, deve existir, eu nunca vi falar, mas deve ter que ninguém vai formar uma coisa de importância e não pode ser de qualquer jeito, tem que ter [...]. (Representante do STTR).

Se não existem normativas explícitas ou se existem implicitamente como normas pactuadas entre os sujeitos sociais e os representantes do poder público, como se resolvem os conflitos? Eles não existem? Como afirma Silva (2009, p. 48) “não existe Território sem conflito no capitalismo”, eles podem até não se manifestarem explicitamente, estão velados em espaços de disputa de projetos de menor envergadura dos tipos que se propõe no Colegiado, mas se exprimem inevitavelmente na relação do agricultor com o mercado, com o Estado, com as empresas, os agentes financeiros, etc; ou seja, em políticas que definem o modelo de desenvolvimento.

Um entrevistado informou não saber da existência de conflitos, apesar de achar que devem existir. Já outros informam que quando há “conflito” no sentido de debate de opiniões contrárias, a discussão se prolonga até chegar ao consenso por meio da estratégia do convencimento.

Você sabe que existe discordância, onde cada um quer puxar a sardinha pro seu lado na hora de discutir os projetos eu vou querer que venha mais pra Glória, outro vai querer pra Gararu ou de Porto da Folha, cada um vai brigar pelo seu município, mas vai se discutindo, vendo o que é melhor pro Território, que venha contemplar a sociedade, se não é pra beneficiar minha comunidade mas que venha pra beneficiar outra comunidade, o mais importante é que nós não perca os recursos, os benefícios. (Representante do STTR).

Tem de entrar em consenso pra ficar melhor pra todos. Existe uma troca, uma articulação com outros movimentos como o MPA e o MST pra agente ter maioria e conseguir aprovar os projetos. (Representante do STTR).

O que se percebe é que quando há discordâncias em torno dos projetos para definir onde serão aplicados os recursos e quais ações serão realizadas há um debate mais aprofundado sobre a matéria. Dessa forma, vence a proposta que melhor for defendida e argumentada. Esse diferencial na forma como ocorre a institucionalidade do Colegiado do Alto Sertão Sergipano, com a inexistência ou invisibilidade de instrumentos normativos que regulam o seu funcionamento pode revelar um certo grau de autonomia e independência dos movimentos sociais, induzindo a forma mais adequada na gestão do desenvolvimento do seu jeito de ser e de se organizar, e/ou um risco de sobrepor às regras daqueles com maior capacidade de articulação política e mobilização social para impor seu poder de barganha nas decisões do Colegiado. O certo é que são novas institucionalidades que estão sendo construídas a partir da realidade vivenciada pelos movimentos sociais e que estão forjando outras formas de convivência na qual o diálogo e a participação coletiva vão dando a tônica

de um aprendizado que tem sido exercitado a cada embate, dificuldade, decisão e encaminhamento.

Ademais, essa forma de construção das ações territoriais está bem articulada com uma das atribuições dos Colegiados que é “sensibilizar, comprometer, articular e coordenar os atores sociais do Território, com vistas à construção coletiva do Plano de Desenvolvimento” (BRASIL, 2006, p. 28). Ou seja, mesmo que não se tenham normativos legais definidos, há um arranjo institucional que vem sendo construído e que agrega os segmentos representados no Colegiado, cujas ações são definidas através do diálogo constante entre todos que o compõe, por meio de um processo de articulação entre os representantes da sociedade civil e instituições públicas, efetivando parcerias que cooperam na elaboração dos projetos e contrapartidas na área de pesquisa e extensão rural e na promoção de capacitações que potencializam o conhecimento de tecnologias e valorizam o saber popular. Essa relação de troca vem se efetivando na articulação de parcerias institucionais dando o tom e o protagonismo do desenvolvimento rural no Território.

No que se refere às formas de interlocução e articulação do Colegiado com os segmentos da agricultura familiar (trabalhadores da base), os entrevistados foram questionados como ocorre o repasse das discussões e decisões tomadas em plenário e demais instâncias colegiadas tendo sido comum a afirmação de que existe uma preocupação com o repasse das informações. No caso dos representantes sindicais e de associações esse repasse geralmente ocorre quando da realização das assembleias, enquanto que outros movimentos (MST e MPA), o que acontece é um retorno dos resultados de pautas que foram previamente discutidas nas suas bases, ou seja, as discussões são inicialmente amadurecidas antes mesmo das reuniões no Colegiado, por isso não acontece um mero repasse, mas um retorno do que foi discutido e decidido diante das propostas levadas pelos movimentos ao Plenário do Colegiado. Os depoimentos a seguir refletem bem isso.

Vai depender do representante da entidade que está lá representando. Nas reuniões de assembleia do sindicato agente passa, nós fala de que está se passando no Território, os projetos que são aprovados, os agricultores ficam sabendo. (Representante do STTR).

A comunidade com certeza ela é sabedora porque tudo que acontece é de praxe é dever da coordenação passar pra o povo [...] a gente temos reuniões mensais, todo mês e tudo que se passa lá fora a gente passa pra comunidade (Representante da Associação Quilombola).

[...] o que vem pra dentro enquanto debate dos movimentos, para dentro do colegiado é um debate feito com as bases e ao mesmo tempo o debate que é feito dentro do colegiado, o que é decidido dentro do colegiado será levado como

mensagem pra as bases. [...] É essa troca, não de informação, mas de resposta a pauta que os movimentos traz pra dentro do Território. (Representante do MPA).

Cabe de cada um, cada representante que vai pra lá, que representa seu sindicato tem que passar pra assembleia o que foi discutido no colegiado. É nas assembleias que a gente passa tudo que aconteceu [...] então os agricultores fica sabendo de tudo na assembleia. (Representante do STTR).

Apesar do esforço na mobilização dos participantes para as reuniões e outras atividades do Colegiado foi observado que a comunicação ainda apresenta dificuldades. Alguns representantes alegam que muitas vezes deixam de comparecer às reuniões por falta de informação, porque não recebem o comunicado ou chega atrasado.

A gente não tava recebendo os ofícios de comunicação geralmente quando a gente recebia já era quase no dia aí não tinha como agente tirar porque o município da gente é grande e é carente, pra sair a gente tem que se programar, então infelizmente em 2015 a gente ficou um pouco afastado [...]. (Representante do STTR).

Além disso, existem comunidades com dificuldade de acesso e de comunicação a exemplo das comunidades tradicionais que residem às margens do rio, distantes da sede dos municípios com estradas de difícil locomoção. Usualmente nos dias atuais os meios de comunicação mais acessados são o telefone e a correspondência eletrônica que para alguns não são acessíveis, como indicam os entrevistados quando questionados sobre as formas de convocação para participarem das reuniões e demais atividades. Entretanto, também se observa um esforço do articulador do Território e de algumas lideranças no sentido de mobilizar o máximo de pessoas. Conta-se também com as condições de trabalho do articulador (atualmente denominado assessor de gestão social) que muitas vezes se encontra sem infraestrutura e apoio logístico para desenvolver as atividades.

Sempre existe uma comunicação, ou por telefone ou por e-mail, o articulador avisa, manda uma comunicação pra a gente participar. (Representante do STTR).

Essa questão da comunicação nós temos o coordenador social que ele é quem tá fazendo essa parte aí da comunicação. Usa os diversos meios disponíveis para fazer a comunicação junto as lideranças [...] geralmente essas lideranças que estão mais inseridos eles fazem o repasse dessas informações pra suas bases [...] então a gente tem várias dificuldades ainda por conta de que a gente não tem um veículo para que chegue a todos, o único veículo que a gente tem é esse de trazer as pessoas nas reuniões, mobilizações [...] e boa parte da sociedade talvez não conheça o Território, tem essa dificuldade também e aí como sugestão já de se criar um instrumento pra fazer a comunicação de forma mais direcionada pra todos da comunidade [...] até hoje o Território não tem programa de rádio, não tem televisão, um boletim, não tem jornal [...] talvez a universidade ajude a gente a criar uma ferramenta de divulgar

essas ações, esses projetos que tá sendo elaborado e executado no Território. (Representante do MST).

Os depoimentos revelam a necessidade de encontrar outros instrumentos de comunicação que possam difundir melhor a informação para todo o Território e fora dele, não só no sentido de informar um calendário de reuniões ou atos da coordenação, mas de promover a divulgação das dinâmicas do Território, as experiências exitosas e dialogar com os diversos segmentos através de um mecanismo de maior alcance para todos os interessados. É percebido que as falhas na comunicação assim como “as grandes distâncias e a falta de recursos para viabilizar os deslocamentos são elementos que comprometem a participação de determinados municípios e atores sociais nas reuniões, contribuindo também para a redução do entusiasmo em particular” (DELGADO; GRISA, 2014, p. 140).

Conforme indicado em um dos depoimentos, a Universidade pode contribuir nesse processo para melhorar as condições e mecanismos de comunicação. A UFS sempre esteve presente desde a constituição do Colegiado do Alto Sertão, com a participação de docentes e técnicos representantes da Pró-Reitoria de Extensão (PROEX) nas reuniões e outros eventos que contribuíram com as discussões do Colegiado e na elaboração do Plano de Desenvolvimento Territorial (PTDRS, 2006). Como já anunciado anteriormente, a Universidade Federal de Sergipe continua sua participação, desta feita por meio do convênio realizado entre a CNPq/MDA/UFS que vem assessorando sistematicamente o processo de organização, planejamento, gestão e monitoramento do desenvolvimento territorial através do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET), com equipes de coordenação formada por professores e pesquisadores, estudantes estagiários, técnicos e especialistas em áreas afins, que segundo os entrevistados tem contribuído na dinâmica de participação e na formalização de comissões temáticas discutindo eixos aglutinadores para o desenvolvimento territorial.

Agora, há dois anos atrás foi criada essa normativa que até então era a SDT e outros órgãos reguladores, agora com o novo lançamento das Chamadas pra se chegar os NEDET então hoje a gente tem dentro do Território do Alto Sertão a gente tem três eixos através do NEDET que cobre parte das nossas ações que é o primeiro é o eixo social, aonde tem um coordenador desse eixo que faz todas as mobilizações e acompanhamento social por esse eixo; tem o eixo da produção que também acompanha todos os procedimentos produtivos no Território e tem o outro eixo que é a questão da política pública para as mulheres que tem uma pessoa que coordena e que ela destina toda a discussão. [...] Então hoje o NEDET tá assim auxiliando o Território dentro dessa perspectiva. (Representante do MST).

Dessa forma, os pronunciamentos e observações têm confirmado a importância desse arranjo institucional em que se estabelece a articulação de parcerias, contribuindo com vários aspectos do desenvolvimento territorial que vão desde a melhoria nos processos de comunicação e organização, como também nas discussões de várias temáticas que resultam em atividades de capacitação, mobilização, pesquisa e extensão.

4.4 A gestão dos planos e projetos no Colegiado do Alto Sertão Sergipano

O ciclo da gestão social do desenvolvimento territorial, de acordo com as publicações da SDT/MDA (2006), integra três eixos: o planejamento, a organização e o controle social. O processo de planejamento de ações públicas estatais para o rural brasileiro na perspectiva da gestão social não é uma prática de muitas décadas e implica em superação de barreiras e desafios enormes, porém, possíveis de encontrar caminhos e estratégias pedagógicas, políticas e de abrangência social. Primeiro por ser uma ação que requer o conhecimento técnico, depois pela diversidade de ações que podem gerar a partir do diagnóstico do território e ainda o desafio de integrar os diferentes agentes e setores do desenvolvimento: cadeias produtivas, mercados, instituições, organizações sociais, etc.

Alguns estudos sobre a gestão social nas instâncias colegiadas dos Territórios Rurais (SILVA, 2009; DEMARCO, 2003; FAVERETO, 2009; ABRAMOVAY, 2003, 2004; SCHNEIDER;TARTARUGA, 2005; SABOURIN, 2014) indicam limitações, principalmente na ausência da intersetorialidade, na qualidade dos projetos financiados - concentrando os investimentos em atividades intermediárias com pouco potencial econômico -, na concepção dos gestores, técnicos e atores sociais restrita ao modelo tradicional de agricultura e pouco promissora do desenvolvimento. Acrescentam-se os limites no que diz respeito ao alcance dos investimentos pelos agricultores mais pobres, e com isso diminui a possibilidade de inserção de seus produtos no mercado, conforme afirma Abramovay (1999, 2002).

Tais dificuldades ou limitações se assemelham as que são enfrentadas no Colegiado do Alto Sertão Sergipano e traduzem os gargalos historicamente vividos no contexto dessa região, seja pelas características edafo-climáticas (clima, solo, vegetação) ou pelas disputas de modelos de projetos diferenciados para o desenvolvimento do território. Cabe ressaltar que o

Plano de Desenvolvimento Territorial (PTDRS)¹⁸, elaborado entre os anos de 2004-2005, é o instrumento pedagógico de maior referência para o planejamento estratégico do Território do Alto Sertão, pois faz um diagnóstico com informações imprescindíveis de suas características físicas, ambientais, populacionais, articulando o processo histórico com as dinâmicas socioeconômicas, políticas e culturais mais recentes. O diagnóstico contido no Plano expressa os problemas e as potencialidades da região, orientando uma agenda propositiva para o enfrentamento e superação dos gargalos, a partir de uma intervenção pública estatal com a participação ativa dos movimentos sociais, ONG's e segmentos do setor público e privado, com vista ao desenvolvimento em bases sustentáveis. O Plano de Desenvolvimento Territorial do Alto Sertão Sergipano (PTDRS, 2006) sugere uma agenda propositiva, base para a elaboração dos projetos, elencando as seguintes ações:

- “Avaliar e repensar as vocações produtivas locais: pecuária leiteira e os cultivos de milho e feijão;
- Consolidar as conquistas na melhoria dos serviços públicos na educação, saúde e assistência técnica;
- Continuar os investimentos nas áreas da agroindustrialização, processamento e armazenagem dos produtos pecuários e agrícolas;
- Soluções para a questão ambiental que afeta as potencialidades econômicas e a melhora na qualidade de vida;
- Regularização e reordenamento fundiário;
- Utilização das pequenas várzeas e o modelo de irrigação;
- Água: consumo humano x animal;
- Melhoria da qualidade educacional;
- Instrumentos de gestão consorciada dos municípios;
- Reforço e melhoria das políticas públicas – construção de metas”. (PTDRS, 2006, p. 266-271).

No entanto, o Plano, ainda em vigência, carece de atualização considerando que nesse período houve mudanças na configuração do Território, seja do ponto de vista espacial a partir da distribuição de terras, por meio do instrumento de reforma agrária e do financiamento através do Programa de Crédito Fundiário; ou do ponto de vista das dinâmicas

¹⁸ O Plano foi resultado do convênio CV/SE nº 14.000/2004 celebrado entre o INCRA/Superintendência Regional de Sergipe e o Centro de Capacitação Canudos (CECAC), elaborado por uma equipe técnica coordenada por Fernando G. Silveira (IPEA), colaboradores do MST e UFS e do Articulador Territorial Gismário Ferreira Nobre, com apoio da EMBRAPA Tabuleiros Costeiros (PTDRS, 2006).

sociopolíticas, econômicas e ambientais, resultado das ações de programas sociais, educacionais, de atendimento à saúde, de infraestrutura, com melhoria de estradas, instalações de rede de energia elétrica, projetos para obtenção de água e para a melhoria da produção agropecuária. Assim, parte das proposições do PTDRS foi minimamente realizada, mas velhas e novas demandas persistem tanto em nível de ações específicas para o fortalecimento da agricultura familiar e do enfrentamento da questão agrária, como de ações complementares: saúde, educação, pesquisa e assistência técnica, entre outras. Nessa trajetória, os movimentos sociais representados no Colegiado do Alto Sertão foram acumulando experiências, modificando a correlação de forças nesta região e participando do planejando e da gestão das ações para garantir que as demandas e proposições sejam atendidas, mesmo que essa seja uma tarefa de difícil compreensão e execução.

Nesse contexto, os representantes dos movimentos sociais que têm a possibilidade de pensar, discutir, propor e acompanhar as ações estratégicas do desenvolvimento territorial trazem percepções, anseios e inquietações que refletem no planejamento, execução e acompanhamento das ações.

Ao se questionar se os entrevistados conhecem o Plano de Desenvolvimento do Território e de que forma o movimento que eles representam participou da elaboração deste, percebe-se que alguns desconhecem esse instrumento ou não participaram porque na época não estavam na direção da entidade, inclusive confundindo o PDTRS com outros projetos; e outros que participaram da elaboração do Plano, uma vez que se faziam presentes no Colegiado no momento da sua elaboração. As falas a seguir tratam bem essa questão.

Eu não tenho conhecimento porque quem acompanhava era outro rapaz, mas a conferência que aconteceu em Glória, eu acredito que foi pra elaborar esse Plano, que tirou até as comissões pra acompanhar esse Plano, não tenho muita certeza não [...] agora se já foi aprovado esse Plano não sei. (Representante do STTR).

O sindicato sempre participou mas esse ano de 2015 ele não participou muito. Até teve agora uma plenária [...] não chegava lá os ofícios então o sindicato em 2015 ele ficou um pouco afastado. (Representante do STTR).

Já tem um Plano de Desenvolvimento Territorial, um projeto muito mais amplo enquanto uma política pensada em curto, médio e longo prazo e este ano foi dentro da proposta do território, do recurso, foi aprovado um plano em usar o recurso em algumas áreas ou em uma única área pensando em trabalhar na questão ambiental [...] (Representante do MPA).

Apesar de não ser tão conhecida por alguns entrevistados, a agenda propositiva contida no PTDRS tem sido fundamental para nortear as discussões e a elaboração de

programas e projetos para o Território do Alto Sertão Sergipano. Anualmente são discutidas as ações do território e a possível alocação de recursos de acordo com as demandas e prioridades definidas no Colegiado, com ações a serem realizadas através dos convênios e contratos materializados nos projetos territoriais. Segundo a Ata de reunião do Colegiado que tratou do planejamento das ações territoriais em 2015, as propostas se distribuíram por área ou temática, conforme quadro abaixo:

TABELA 4: PLANEJAMENTO DAS AÇÕES TERRITORIAIS 2015

ÁREA TEMÁTICA	AÇÕES
AGRICULTURA	Enfrentamento emergencial contra a Seca Mecanização Agrícola Distribuição de sementes Cadeia Leiteira: projetos, preço do leite Conab APL's Análise dos PROINF/PRONAF
RECURSOS HÍDRICOS	ASA Programa Água para Todos Canal Xingó DESO Perímetros Irrigados
EDUCAÇÃO	Escola Agrícola Fechamento das Escolas IFS e UFS PRONATEC Institutos de Formação Escola em tempo integral
CULTURA	Escola de música e teatro Expressões culturais Uso de recursos públicos para cultura de massa
SAÚDE	Esquistossomose Busca dos agentes comunitários Programa Mais Médico Atendimento básico
MEIO AMBIENTE	Desertificação Cadastro Ambiental Rural (CAR) Programa Água doce Fundo clima Pulverização aérea Consórcios públicos Educação ambiental Licença ambiental para indústria de pequeno porte Campanha de agrotóxicos
MULHERES	Políticas públicas para as mulheres Saúde da mulher Segurança para mulheres/delegacia Núcleo de atendimento (coordenadoria)
JUVENTUDE	Política da juventude no estado Pauta da juventude no sertão Conselho da Juventude Coletivo da juventude campo-cidade

INFÂNCIA E ADOLESCENCIA	Infância ECA Secretarias de Assistência Social Conselhos tutelares
-------------------------	---

Fonte: Ata do Colegiado (14/01/2015) adaptada pela autora.

Como se observa, as ações planejadas em 2015 não se referem a projetos específicos, mas a uma pauta de questões mais abrangentes a serem discutidas em nível local, territorial e estadual com os agentes públicos, levando em consideração os problemas enfrentados nos municípios e comunidades rurais. Ainda no mesmo ano foram discutidas as prioridades para o PROINF, e, diante da diminuição dos recursos destinados ao Território, ficou decidido que os recursos seriam alocados em uma atividade que desse melhor resultado.

Segundo os entrevistados, essa redução acentuada de recursos tem levado a necessidade de focar, cada vez mais, em áreas específicas e não pulverizar os recursos em diversas atividades. No ano de 2015, por exemplo, foi priorizado o investimento em uma única ação – na questão ambiental, com vistas ao reflorestamento.

Eu lembro que em 2004 até 2008 os recursos que eram destinados para o território era um montante bem maior do que hoje, diminuiu bastante, diminuiu uns 60%, esse ano chegou apenas uns trezentos mil. É complicadíssimo definir as ações em um território com sete municípios onde vai ser aplicado, até porque as necessidades aqui é muito grande, então há uma disparidade muito grande entre o valor e as necessidades, então tem que ir na base do diálogo, na base da priorização [...] com essa redução de mais de 60% fica difícil você manter uma política que traga grandeza para o território. (Representante do MST).

[...] então os recursos este ano [2015] foi aplicado em casas de viveiro de mudas, introdução de mudas típicas da Região do sertão, pensando em trabalhar essa questão do reflorestamento, enquanto uma política estadual, por ser pouco foi o entendimento de todo mundo. (Representante do MPA).

Esses recursos que veio por último não podia botar em órgão que já foi financiado pelo governo, não podia. Do ano 2015 já foi aprovado, na área da agroecologia, tem uma preocupação muito forte da agroecologia então se definiu que vai pra viveiro de mudas [...] vai precisar né porque a preocupação é a desertificação, tá forte, o pessoal não tá se dando conta não. Dentro do Colegiado foi consenso, não foi difícil aprovar, tudo tranquilo [...]. (Representante da FEACOM).

Na verdade quando se tem o recurso, há um recurso limitado para investimentos dentro do projeto, e na verdade há uma priorização sim de projetos. As vezes leva pra votação, as vezes é votado por prioridade ou dentro do núcleo onde os projetos é apresentado quais os projetos que deverão ser prioritários ou não, projetos que é votado por prioridade e as vezes acaba levando pra votação na forma plenária como está ali é quem delega qual o projeto deve ser contemplado primeiro [...] (Representante da FETASE).

Os entrevistados avaliam que essa redução de recursos é um fator limitante ao desenvolvimento, inviabilizando as ações estruturantes, que além de não contribuir na dinamização da economia e no atendimento das demandas sociais cria obstáculos na definição dos projetos prioritários, seja pela disputa entre os municípios, seja pela compreensão da lógica da estratégia territorial. Diante dos poucos recursos, os diálogos são estabelecidos no sentido de se definir as prioridades e linhas de ação. Essas definições têm ocorrido com base na negociação e no consenso, havendo maior convergência do que divergência na aprovação dos projetos.

O Estado fica pingando um pouquinho aqui, um pouquinho ali, mas não tem uma política pensada a curto, médio ou longo prazo, sempre é políticas compensatórias ou política que não gera desenvolvimento. (Representante do MPA).

A gente percebe que depois que houve essa redução ficou mais fácil de dialogar, priorizar as ações para o território não só pra comunidade, pro município como era antes. Então isso facilitou bastante e rendeu muito, rendeu muitas discussões, muitos bate-boca, mas graças a Deus a gente chegou nesse estágio que olha-se primeiro a necessidade e olha-se a prioridade também, o que é que nós precisa fazer, o que é que se pode fazer com esse determinado recurso. (Representante do MST).

Quando é pra melhorar o município sempre tem o bom senso, então nem vai pra votação todos concordam, é difícil um concordar o contrário. Existe mais convergência, do que divergência (Representante do STTR).

Existe muita discussão pra entrar em votação, primeiro a gente tem que discutir muito bem, tem momentos que tem conflito, conflito assim não é de xingamento não, tem sempre discordância, mas o recurso é muito pouco pra dividir pra sete municípios dá o que? (Representante da FEACOM).

Tem de entrar em consenso pra ficar melhor pra todos. Existe uma troca, uma articulação com outros movimentos como o MPA e o MST, pra a gente ter a maioria e conseguir aprovar os projetos (Representante do STTR).

Dessa forma, a preocupação com a negociação mostra um amadurecimento dos movimentos sociais no sentido de pensar as ações que beneficiem o território e não um município específico, coadunando com a visão do desenvolvimento territorial que tem como lógica a definição de estratégias que possam aglutinar um maior número de beneficiários e obter melhores resultados a partir das ações de âmbito territorial, a exemplo da feira de animais em Nossa Sra. da Glória, Centro de Formação Ana Patrícia, Fábrica de abate de pequenos animais.

Outro aspecto da gestão dos planos diz respeito ao monitoramento na aplicação dos recursos por parte do Colegiado. O repasse de recursos públicos se dá no âmbito da esfera estatal através de convênio ou contrato, onde reside um dos gargalos já anunciados em vários

estudos da experiência passada na gestão do Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais, em que, apesar da existência da participação da sociedade civil, prevaleciam as decisões do poder local levando alguns a denominar de “prefeiturização” dos CMDRs. (SILVA; SCHNEIDER, 2004; MARQUES, 2004; FAVARETO, 2004, 2009; ABRAMOVAY, 1999, 2002).

Nos Colegiados, os movimentos sociais estão sendo empoderados mediante a participação ativa com uma intervenção mais qualificada no debate e nas proposituras, porém persistem os limites e os desafios na tarefa de acompanhamento da execução dos planos e projetos. A pesquisa revela que de fato o cumprimento desse objetivo no Colegiado do Alto Sertão Sergipano tem enfrentado muita dificuldade, apesar de seus participantes empreenderem alguns esforços no sentido de realizar esse acompanhamento. As dificuldades apresentadas estão relacionadas à questão do deslocamento de um município para outro, à disponibilidade de pessoas interessadas e à morosidade por parte do poder público quando se denunciam as irregularidades na execução e implementação dos investimentos, como explicam os entrevistados.

[...] Esse é dos dilemas nosso. [...] Que nós temos uma participação mas muito mais quando há uma denúncia e tenta acompanhar a execução, mas quando nós de fato vai saber que tá acontecendo problema naquela obra já tem um ano, dois, então se perde um pouco, há um distanciamento, uma outra coisa é a falta das certidões que as Prefeituras tem, tem município aí que tem oito, dez anos que tem o Proinf pra terminar e não terminou, obra que ele iniciou e hoje já tá perdida [...] então nessa linha o que nós temos é um problema pra nós, temos fiscalizado muito, mas te temos alguns limites, porque achamos que quem tem que punir os gestores não somos nós, é de fato alguma lei, o Estado ou a União. [...] Até que temos acompanhado, mas não temos perna, nem condições, temos fiscalizado, temos denunciado mas também tem denúncia que leva muito tempo pra se resolver. (Representante do MPA).

Muitas das vezes cria uma comissão e vai fazer o acompanhamento [...]. Não tem uma direta, numa reunião, numa assembleia escolhe, ver quem pode ir ... quatro ou cinco e se cria. (Representante da FEACOM).

Não sei te dizer qual o instrumento ou mecanismo que o Colegiado utiliza pra fazer o acompanhamento, mas na verdade ele faz o acompanhamento, até pra saber se o projeto foi implantado ou não [...] os movimentos devem acompanhar, são todos que estão no dia-dia fazendo parte das políticas [...] ele tem por obrigação acompanhar pra ver se aquilo que foi aprovado se realmente tá sendo executado [...] como controle social acho que isso faz parte do movimento social, acompanhar a execução e implantação do projeto. (Representante da FETASE).

O controle social tem sido um grande desafio nas instâncias colegiadas no que diz respeito à elaboração, à execução e ao acompanhamento das políticas públicas. Apesar de avanços importantes com a gestão descentralizada que vai se construindo a partir da

Constituição de 1988, os mecanismos de controle, por parte da sociedade civil, ainda carecem de melhorias.

O exercício do controle social das políticas públicas depende, entre outras coisas, de como está fluindo a comunicação entre pessoas e atores sociais dentro dos espaços institucionais de controle social e externamente na relação desses espaços com a sociedade. Depende de como as pessoas/instituições estão dialogando, acessando e trocando informações, se entendendo e se fazendo entender (BRASIL, 2006, p. 20).

Apesar de algumas dificuldades expressas no processo de controle social, o que se nota é que houve uma intensa participação dos movimentos sociais na elaboração dos projetos no Colegiado do Alto Sertão Sergipano, no período de 2003 a 2012. Como já mencionado pelos entrevistados, a fase de maior incidência de recursos disponibilizados pelo MDA/SDT para as ações territoriais de infraestrutura e apoio as atividades produtivas, de assistência técnica, capacitação e organização social como se confirma na tabela abaixo.

TABELA 5: PROJETOS PROINF NO ALTO SERTÃO SERGIPANO (2003-2014)

ANO	PROPONENTE Município	OBJETO/AÇÃO	REPASSE (MDA) R\$	SITUAÇÃO	
				CONTRATO	OBRA
2003	P. M. Canindé	Construção de barragens e capacitação de Agricultores	69.300,00	Normal	Concluída
2003	P.M. Monte Alegre	Construção de barragens e capacitação de agricultores	87.714,00	Normal	Concluída
2003	P.M. N. S. da Glória	Construção de barragens, capacitação e Aquisição de Veículos	97.245,00	Normal	Concluída
2003	P.M. de Poço Redondo	Reestruturação de área irrigada; Aquisição de equipamentos para Irrigação, veículo e capacitação	263.000,00	Normal	Concluída
2003	P.M. de Porto da Folha	Aquisição de equipamentos e Reestruturação da área irrigada, veículo e capacitação.	82.170,00	Normal	Concluída
2004	SASAC	Apoiar o fortalecimento das Organizações dos Agricultores Familiares no Território Sertão Ocidental	80.000,00	Normal	Concluída
2004	CECAC	Promover processo de mobilização para gestão de desenvolvimento sustentável	52.720,00	Normal	Concluída
2004	SASAC	Promover processos de mobilização para gestão participativa do desenvolvimento sustentável	105.000,00	Normal	Concluída
2004	P.M. N. S. da Glória	Construção de Unidade de Processamento de Milho e Feijão e Aquisição de equipamentos para beneficiamento de grãos	250.000,00	Normal	Concluída
2004	P.M. de Porto da Folha	Implantação de Unidade de Beneficiamento de Mel com aquisição de equipamentos	50.000,00	Normal	Concluída
2004	P.M. de Poço Redondo	Apoio as atividades de Produção pecuária, agrícola e apícola; Estruturação do Centro de Artesanato e Estrutura para abrigo de máquinas	401.491,50	TCE-TOMADA DE CONTAS ESPECIAIS	PARALISADA
2005	P.M. Canindé	Fortalecimento das organizações de Assistência Técnica – 01 Moto	7.760,00	Normal	Concluída
2005	P.M. Canindé	Fortalecimento da estruturação técnica da Secretaria de Agricultura – 01 carro	19.400,00	Normal	Concluída
2005	P.M. Monte Alegre	Fortalecimento de Organizações de ATER do Território – Aquisição de 04 Computadores e Impressora e 03 Motos	33.756,00	Normal	Concluída

2005	P.M. Monte Alegre	Fortalecimento e Estrutura técnica da Secretaria de Agricultura	19.400,00	Normal	Concluída
2005	P.M. Monte Alegre	Construção e Aquisição de equipamentos de artefatos de couro	110.000,00	Normal	Concluída
2005	P.M. N. S. da Glória	Fortalecimento de Organizações de ATER do Território – Aquisição de 01 Moto	7.760,00	Normal	Concluída
2005	P.M. N. S. da Glória	Fortalecimento Estruturação da Secretaria Municipal de Agricultura – Aquisição de 01 veículo	19.400,00	Normal	Concluída
2005	P.M. N. S. da Glória	Apoio à comercialização de animais – Construção de área Central para comercializar animais	145.500,00	Normal	Concluída
2005	P.M. de Porto da Folha	Construção do Centro de Formação Ana Patrícia	332.500,00	Normal	Concluída
2005	P.M. de Porto da Folha	Aquisição de 01 Carro	19.400,00	Normal	Concluído
2005	P.M. de Porto da Folha	Construção de Unidade de Beneficiamento de Leite e Aquisição de equipamentos.	72.750,00	Normal	Concluída
2005	P. M. de Porto da Folha	Aquisição de 07 Computadores e Impressoras; 09 Motos; 01 Máquina de xerox e 03 Carros.	165.773,00	Normal	Concluída
2005	P.M. de Poço Redondo	Construção de Beneficiadora de Leite e aquisição de equipamentos	72.750,00	Normal	Concluída
2005	P.M. de Poço Redondo	Aquisição de 14 Computadores e Impressoras; 09 Motos e 02 Carros	155.006,00	Normal	Concluída
2005	P.M. de Poço Redondo	Aquisição de 01 carro	19.400,00	Normal	Concluída
2006	P.M. Gararu	Aquisição de 02 Motocicletas	15.520,00	Normal	Concluída
2006	P.M. Monte Alegre	Construção do Centro Territorial de Abastecimento dos produtos da agricultura familiar	594.779,51	Normal	Concluída
2006	P.M. N. S. da Glória	Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Território Rurais	354.255,00	Normal	Concluída
2006	P.M. de Porto da Folha	Aquisição de Veículo, Moto, Computador, Kit de inseminação; Implantação de banco de sementes	187.889,00	Normal	Concluída
2007	SEAGRI/ Canindé do S. Fr.	Apoio de Assistência Técnica a Piscicultura	48.150,00	Normal	Concluída
2007	SEAGRI / Monte	Aquisição de 01 Veículo, 01 Moto, 01	301.185,00	Normal	Concluída

	Alegre	Computador, 01 Kit de Inseminação e Construção de Unidade de Leite com equipamentos			
2007	SEAGRI/N.S. da Glória	Aquisição de 02 Motos; 01 Computador; 01 Máq. De Sachê; 01 Máq. Beneficiamento de feijão; Construção de Passagem molhada	131.575,00	Normal	Concluída
2007	P.M. de Poço Redondo	Aquisição de Computadores, Motos, Equipamentos para complementação de projetos, Caprinos e Ovinos	379.525,00	Normal	Concluída
2007	P.M. de Poço Redondo	Apoio Educação no Campo – Construção de alojamento estudantil e aquisição de material permanente para refeitório	363.256,00	Normal	Concluída
2007	CFAC	Promover o processo de consolidação da gestão participativa e implementação do PTDRS	59.400,00	Normal	Concluída
2007	P.M. de Porto da Folha	Apoio a organização da comunidade Indígena; Atividades Apícola; ATER e Fortalecimento da produção	147.250,00	Normal	ATRASADA
2011	P.M. N. S. de Lourdes	Aquisição de 01 Caminhão Basculante	156.800,00	Normal	Concluída
2012	SEAGRI/N.S. da Glória	Melhoramento na estrutura física do Centro de Abastecimento Territorial	898.438,94	Normal	Não Iniciada
2014	Sec. de Estado da Agricultura SEAGRI	Estruturação de grupos de agricultores familiares para produção, processamento e conservação de forragens	414.256,59	Normal	Concluída

Fonte: site: www.mda.gov.br (2016)

De acordo com as informações constantes na tabela acima, construída a partir dos dados obtidos no site do MDA (sistema de informações territoriais) entre os anos de 2003 e 2014 foram implementados 37 projetos no Território do Alto Sertão Sergipano. Os dados não mostram a alocação de recursos nos anos de 2008, 2009 e 2010, período que marca a implantação do Programa Territórios da Cidadania (PTC). Nesse período, de acordo com informações do próprio MDA as ações territorializadas se inserem nas ações de outros Ministérios (MEC, MI, MS, MDS, MC, entre outros)¹⁹ pelo fato do Programa possuir uma estratégia de integração com outros Ministérios contando com a parceria na priorização de ações nos municípios de abrangência dos Territórios da Cidadania.

Os dados constantes na tabela permitem observar que há dificuldades na gestão e acompanhamento dos projetos. Chama a atenção, por exemplo: 1) obra ou serviço contratado desde 2012 (SEAGRI) para o município de N. Sra. da Glória, até o momento não iniciada; 2) obra concluída, porém sem funcionamento a exemplo do Centro de Formação “Ana Patrícia”, no município de Porto da Folha, bem como a Escola Agrícola Dom Brandão de Castro, no município de Poço Redondo, que recebeu apoio financeiro para construção de alojamento e material permanente.

Essas questões refletem pelo menos duas preocupações:

a) O descompasso na operacionalização e gestão dos projetos, ocasionando muitas vezes problemas de gerenciamento entre a obra construída e o seu funcionamento. Um exemplo emblemático dessa questão é o Centro de Formação “Ana Patrícia” no município de Porto da Folha em que a estrutura física, móveis, materiais permanentes foram financiados com recursos do governo federal, mas a manutenção para seu efetivo funcionamento implicou em gastos com pessoal, material de consumo, água, energia, etc, que por um tempo foi assumido pela Prefeitura de Porto da Folha, e passados alguns anos o gestor deixou de manter, e perdeu todo investimento pelo abandono. A análise a seguir é bem esclarecedora dessa situação.

Os colegiados não são instâncias instituídas como pessoa jurídica, o que impõe desafios ao desenvolvimento territorial (CANIELLO, PIRAUX e BASTOS, 2013; SILVA, 2013a; MEDEIROS e DIAS, 2011). A transferência de recursos públicos aos territórios ocorre por meio de normas que regulam o repasse de recursos aos governos municipais e às organizações privadas. Neste sentido, conforme Medeiros e Dias (2011, p. 205), “como não possuem atribuições e competências legais para tanto, para os colegiados o processo de gestão dos projetos limita-se ao acompanhamento dos procedimentos executados pelos governos municipais e por entidades privadas (no que se refere a recursos de custeio)”. Na inexistência de um

¹⁹ MEC (Ministério da Educação e Cultura); MI (Ministério da Integração); MS (Ministério da Saúde); MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome); MC (Ministério das Comunicações).

marco jurídico, os recursos de investimento destinados aos projetos territoriais devem ser repassados às prefeituras ou às agências do governo estadual. Isto limita as possibilidades de gestão social dos territórios, pois as prefeituras não raro estão inadimplentes ou tendem a “municipalizar” os projetos territoriais. (DELGADO; GRISA, 2014, P. 145).

b) obras paradas ou não iniciadas e cuja execução dos projetos vai passando de uma gestão municipal para outra, sem que ocorra um processo de fiscalização e controle de organismos do Estado, o que pode levar à descontinuidade e ao descrédito na execução das propostas aprovadas no Colegiado. Portanto, essas e outras questões implicam em um maior amadurecimento e descoberta de instrumentos para a gestão e o controle social das ações públicas em nível territorial, para dar efetividade e funcionamento dos equipamentos sociais.

As ações aprovadas e executadas, conforme dados levantados junto ao MDA, indicam que houve investimentos tanto no apoio à produção e comercialização dos produtos da agricultura familiar, como na estruturação dos serviços de assistência técnica, seja para as Secretarias Municipais de Agricultura como também para ONG's que atuam neste segmento. Ou seja, um aporte de recursos significativos para a assistência técnica e extensão rural, além da capacitação dos agricultores fundamentais para o processo do desenvolvimento territorial em construção.

Apesar de algumas dificuldades, principalmente no processo de gestão e controle das ações empreendidas no Território do Alto Sertão Sergipano, os dados, de forma geral, apontam para a importância da participação dos movimentos sociais na construção de uma nova forma de pensar o desenvolvimento territorial cotidianamente revestido de desafios, aprendizados e de um exercício constante no sentido de procurar o melhor para a região e aqueles que dela fazem parte.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse estudo teve como propósito analisar como vem ocorrendo a participação dos movimentos sociais do campo no Colegiado do Alto Sertão Sergipano, com vistas ao desenvolvimento rural territorial. O percurso teórico e a pesquisa realizada mostraram como a participação desses sujeitos tem sido fundamental em processos de construção de um modelo de desenvolvimento que leve em conta os aspectos produtivos vinculados à sustentabilidade ambiental, aos potenciais socioculturais e à capacidade de mobilização e organização social dos segmentos que compõem a agricultura familiar, entre eles os assentados da reforma agrária.

A construção da compreensão de que é possível articular essa triangulação – participação/movimentos sociais/desenvolvimento territorial - foi sendo construída desde 2003 a partir de mudanças que ocorreram na forma de pensar e gestar as políticas sociais, das pressões advindas da sociedade civil organizada, das diversas discussões e concepções do modelo de desenvolvimento a ser estabelecido no Brasil.

A Constituição de 1988 se apresenta como o marco dessas mudanças, apesar de que durante muitos anos ainda predominou a concepção de um desenvolvimento com centralidade no econômico. Apesar de terem ocorrido alguns avanços, até o início dos anos de 2000 não houve uma mudança significativa com relação ao modelo de desenvolvimento rural brasileiro. Havia resistências por parte do governo no sentido de enfrentar a discussão e adoção de outras formas de pensar o desenvolvimento do país, fato que pode ser confirmado se levarmos em consideração o que ocorreu no período 2001-2002 quando o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CNDRSS)²⁰ se preparava para a realização da 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável²¹, em 2002. Apesar do grande esforço do CNDRSS, a Conferência não aconteceu como estava prevista no governo de FHC, demonstrando que não era do interesse do governo discutir esse tema, uma vez que, segundo Mattei (2008, p. 2), “a política nacional a ser desenhada pela conferência pensada naquela época estava assentada na democratização do acesso a terra; no fortalecimento da agricultura familiar; na construção da educação rural; e na diversificação das economias rurais”. Ainda que a Conferência não tenha ocorrido, esse foi um período bastante promissor

²⁰ O CNDRSS no início do Governo Lula passou a se chamar CONDRAF, ao mesmo tempo em que ocorreram modificações na estrutura de funcionamento e na forma de representação incorporando uma diversidade de movimentos sociais, ONG's e Instituições públicas.

²¹ O prof. José Eli da Veiga foi um dos grandes colaboradores intelectuais nesse processo, além de ocupar o cargo de Secretário Executivo do CNDRSS.

para o debate sobre a temática do desenvolvimento rural sustentável, tanto no meio acadêmico, como nos espaços formativos e propositivos dos movimentos sociais e nos fóruns que se tratavam das políticas públicas, o que contribuiu para mudanças no modo de fazer, pensar e planejar as políticas para o rural brasileiro.

A partir de 2003, com o lançamento do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), no âmbito do MDA, inspirado na experiência europeia do Programa LEADER e da Terceira Itália²², se anuncia um discurso de redução das desigualdades sociais e regionais e de fortalecimento da democracia e da cidadania, a partir das novas institucionalidades em nível nacional e subnacional, criando instâncias que integram regiões e municípios - os Territórios de Identidade. Aqui a estratégia de participação é concebida na perspectiva da negociação e do consenso onde se coloca no centro do debate a concertação das políticas públicas para o campo, enfocando o desenvolvimento sustentável.

Nesse processo se constitui o Território do Alto Sertão Sergipano que já possuía uma história de mais de duas décadas de luta dos movimentos sociais e que ao longo dos anos produziram uma significativa transformação da configuração espacial e das dinâmicas sociopolítica, econômica e ambiental da região, tendo em vista a conquista de um número expressivo de assentamentos de reforma agrária (INCRA), um reordenamento fundiário seja através do financiamento pelo Programa de Crédito Fundiário ou pela regularização da posse da terra, a exemplo das terras dos índios Xocós, dos quilombolas e de antigos posseiros minifundistas. Isso demonstra o grau de amadurecimento dos movimentos sociais do campo de agricultores e agricultoras, engajados numa luta que não se esgota com o acesso a terra, mas se amplia na medida em que novos desafios se apresentam na complexa sociedade contemporânea. Desta feita, por meio de um instrumento político-institucional coletivo – o Colegiado Territorial do Alto Sertão Sergipano que articula lutas e demandas específicas e localizadas em estratégias de desenvolvimento pensadas territorialmente.

Não resta dúvida de que essa trajetória rendeu um grande aprendizado e tem contribuído para modificar as relações sociais e políticas em um lugar que historicamente predominou o abuso de poder dos coronéis, dos latifundiários. As lutas pela terra nesta região, iniciada pelo antigo movimento sindical de trabalhadores e trabalhadoras rurais vinculado à FETASE, à Comissão Pastoral da Terra e, atualmente, mais fortemente pelo MST, se

²² Sobre o assunto ver a obra de Putnam (2006) intitulada *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*.

somaram outros movimentos, como MPA, FEACOM, ASA, Coletivo de Juventude do Sertão, Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais, hoje presentes no Território.

A persistência e resistência desses movimentos sociais no enfrentamento das forças subjacentes ao modelo de desenvolvimento rural do agronegócio incentivado pelos organismos internacionais e pelas políticas públicas neoliberais, que se expressa nas políticas de incentivo ao consumo de agrotóxicos, produção de transgênicos, tem sido fundamental para mudar o cenário da região em que se encontram.

Neste cenário, as reivindicações dos trabalhadores/as se inserem no contexto das políticas de crédito; incentivo à produção e comercialização; assistência técnica de qualidade com abordagem participativa e de orientação à produção agroecológica; valorização do saber popular; apoio e incentivo às experiências produtivas de convivência com o semiárido; inclusão das mulheres e dos jovens e apoio financeiro aos seus projetos; apoio e incentivo à diversidade cultural, entre outros.

Tais reivindicações vão ser aglutinadas na estratégia de desenvolvimento territorial implantada pelo MDA/SDT que permite trazer para a discussão essas temáticas e cria instrumentos e mecanismos de controle social que fortalecem a participação dos segmentos da agricultura familiar, ampliando seu poder de barganha nas decisões das políticas públicas para as populações do campo.

A política de desenvolvimento rural vem, nos últimos dez anos, ampliando os recursos e investimentos públicos para a produção agropecuária, mas, sobretudo, em políticas sociais que possibilitem maior acessibilidade àqueles que sempre estiveram à margem do processo de educação formal, dos serviços de saúde, da assistência social, do conjunto de políticas desenvolvimentistas com dupla abordagem espacial – territorial e municipal. Os resultados são percebidos nos dados estatísticos de perfil dos municípios brasileiros (IBGE) e nas dinâmicas atuais das mudanças no crescimento dos setores de serviços, comércio e indústria nas sedes dos municípios-polo das regiões, em escala microrregional.

Neste contexto, o Colegiado Territorial do Alto Sertão Sergipano tem se configurado em um espaço importante de discussão e decisão das políticas para o desenvolvimento territorial, cuja participação dos movimentos sociais tem uma representação significativa, além de ONG's e de instituições públicas, especialmente as que atuam na área da pesquisa, assistência técnica e extensão rural. Sua constituição traz um diferencial, na medida em que agrega algumas orientações da política nacional para o desenvolvimento territorial

(SDT/MDA), mas preserva suas especificidades, sua trajetória de luta, sua cultura e sua história. Garante, assim, a estreita relação entre a política proposta e a realidade do Território, mesmo diante dos inúmeros desafios em relação ao corte de recursos, às dificuldades operacionais dos projetos, à morosidade na execução das ações, às dificuldades de comunicação e de gestão dos planos e projetos.

Desde junho de 2015, com a presença mais efetiva da Universidade Federal de Sergipe, IFS e Embrapa por meio de Contrato celebrado entre SDT/UFS/CNPq que instalou o Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) criaram-se novas expectativas e possibilidades de melhor organização e gestão, tendo em vista que a partir dessa ação foram estimuladas discussões temáticas organizadas em Comissões coordenadas por agentes inseridos nessa dinâmica para tratar de três eixos “considerados pela equipe proponente como essenciais para alavancar o desenvolvimento territorial nos moldes propostos pelo MDA/SDT nesta chamada: agroecologia, gênero e **participação política do campo**” (PROJETO/NEDET, 2014, p. 12, grifos nossos).

Conclui-se que nesta arena colegiada onde movimentos sociais e poder público dialogam sobre uma estratégia para o desenvolvimento rural sustentável com abordagem territorial se traduzem as contradições de uma sociedade de classe, em que não está presente a figura do patronato, porém se faz representar através do Estado enquanto seu interlocutor, conformando o que Massardier et al. (2012) denominaram de “coalizão de causa territorial” (apud DELGADO; GRISA, 2014, p.1). Por outro lado, a participação também é uma forma de pressão, que mesmo prevalecendo o consenso nas decisões, a tendência é aprovar projetos de interesse dos movimentos sociais, dos agricultores/as, contando ainda com os resultados no aprendizado do exercício da democracia.

Assim, a experiência do Colegiado do Alto Sertão Sergipano expressa, com todas as limitações e desafios, uma inovação no controle social das políticas públicas pelo seu caráter motivador, participativo e com grande capacidade de mobilizar pessoas e organizações centradas na Reforma Agrária e no projeto camponês de agricultura familiar em âmbito territorial, na busca de melhoria das condições de vida e trabalho da população rural.

REFERÊNCIAS

_____. ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**. nº1,2,3 e 29, nº 1 v. 28 – jan/dez 1988 e jan/ago 1999. Disponível em: ricardoabramovay.com/artigos-científicos/1999-artigos-científicos/agricultura-familiar-e-desenvolvimento-territorial. Acesso em: jan. 2015.

_____. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada**. São Paulo, n. 2, v. IV, p. 379-397, abril/junho 2000. Disponível em: < <http://empreende.org.br/pdf/Democracia%20e%20Participa%C3%A7%C3%A3o/O%20capital%20social%20dos%20territ%C3%B3rios%20-%20repensando%20o%20desenvolvime.pdf> > Acesso em: set. 2015.

_____. Conselhos além dos limites. **Estudos avançados**. São Paulo, n. 43, v. 15, p. 121-140, set/dez 2001. Disponível em: < www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300011 > Acesso em: ago. 2015.

_____. Desenvolvimento rural territorial e capital social. **In: Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias e experiências**. TEIXEIRA, O.; SABOURIN, E. (Ed. técnicos). UFPB/CIRAD/EMBRAPA. Brasília, 2002.

_____. Desenvolver os territórios fortalecendo o empreendedorismo de pequeno porte. Relatório final, apresentado no **1º fórum internacional: Território, desenvolvimento rural e democracia**. Fortaleza, 16 a 19 de nov. 2003. Disponível em: <acesso:ricardoabramovay.com/categoria/artigos-científicos/2003-artigos-cientificos/>. Acesso em: abr. 2015.

ALCÂNTARA, F. V. de. **Gestão social nos territórios rurais: limites e possibilidades do agreste de Alagoas**. 2013. Tese (Doutorado em Geografia) - Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão/SE, 2013. Disponível em: www.posgrap.ufs.br > Acesso em: jun. 2015.

ALMEIDA, L. C. de. **Participação social e política de desenvolvimento territorial: a produção de uma sociabilidade estabelecida pelo consenso**. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão/SE, 2014. Disponível em: www.posgrap.ufs.br > Acesso em: abr. 2016.

AMMAN, S. B. **A ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

ARAÚJO, T. B. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. Documentos técnicos científicos. **Revista Econômica do Nordeste**, vol. 30, n.2, p. 144-161, abr-jun/1999. [On line]. Disponível em: <www.bnb.gov.br/projwebren/exec/artigoRENPDF.aspx?cd-artigo-ren=143>. Acesso em: set. 2015.

_____. Gestão social e desenvolvimento sustentável dos territórios: os desafios da multidimensionalidade. Visão a partir do Brasil. **In. Série desenvolvimento rural sustentável. Gestão social dos territórios**. IICA. Brasil, 2009. p. 35-65.

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. **Política social**: 9 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO do Desenvolvimento Agrário (MDA); Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF). **Diretrizes para o desenvolvimento rural sustentável**, 2006. Disponível em:

<www.mda.gov.br/.../desenvolvimento_rural_sustentavel/texto-base-estaduais_1_. Acesso em: out. 2015.

_____. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF). **Institucionalidades para a gestão social do desenvolvimento rural sustentável**. (Série Documentos do CONDRAF), n.1. Brasília, set. 2005. Disponível em:<sistemas.mda.gov.br/condraf/arquivos/1372414601.pdf. Acesso em: nov. 2015.

_____. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD). **Conferência internacional sobre reforma agrária e desenvolvimento rural**. Contribuição inicial do comitê brasileiro. Brasília, 2005. Disponível em: <books/google.com.br/books?id=y49CYzt+NHR8C&pg=PA13&Ipg=conferencia+internacional+sobre+reforma+agraria. Acesso em: set. 2015.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável: guia para o planejamento**. (Documentos de apoio). Brasília, nov. 2005. Disponível em: <forumeja.org.br/sites/forumeja.org.br/files/planoterrguiaplano.pdf. Acesso em: mar. 2015.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. (Série Documentos Institucionais). Brasília, mai. 2005. Disponível em: <sge.mda.gov.br/bibli/documentos/tree/doc_214-28-11-2012-11-32-675117.pdf. Acesso em: mar. 2015.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil**. (Série Textos para Discussão. Documentos institucionais). Brasília, out. 2003. Acesso<ieham.org/html/docs/Referencias_para_desenvolvimento_rural_sustentavel.pdf. Acesso em: ago. 2015.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). **Referências para a gestão social dos territórios rurais: guia para o controle social**. (Documentos de Apoio). Brasília, mai. 2006. Acesso em: <academia.edu/5033375/DOC._DE_APOIO_No_4_-_SDT_-_MDA_-_REFERENCIAS_PARA_A_GESTÃO_SOCIAL_DOS_TERRITÓRIOS_RURAI_-_Guia_Para_o_Controle_Social. Acesso em: abr. 2015.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). **Referências para a gestão social dos territórios rurais: guia para o a organização social**. (Documentos de Apoio). Brasília, mar. 2006. Disponível em:<www.academis.edu/5033307/Doc._Institucional_No_3_SDT_CONDRAF_-_referências_para_a_Gestão_Social_de_Territórios_rurais. Acesso em: mai. 2015.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. 6. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

BUTTO, A. A cidadania nos territórios: o olhar da coordenação executiva do programa territórios da cidadania, sobre o Estado e as mudanças na agenda do desenvolvimento

nacional. In. CAVALCANTE, J.S.B.; NIERDELE, P.A.; RAYNOUT C.; FERREIRA, A.D.D. (Orgs.). **Lá no Território: um olhar cidadão sobre o Programa Territórios da Cidadania**. Ed. UFPE-MDA, Recife, 2014, p. 15-24.

CARVALHO, H. M. de. **O campesinato no século XXI: possibilidades e condicionantes do campesinato no Brasil**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2005, p. 15-67.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (CONTAG). Construindo o presente e o futuro de trabalhadores e trabalhadoras rurais brasileiros. **CONTAG Revista**. Brasília, ano I, edição I, maio de 2000.

DELGADO, N. G.; GRISA, C. Políticas de desenvolvimento territorial e pobreza rural no Brasil: análise das institucionalidades e da governança. **Estud. Soc. e Agric.** Rio de Janeiro, n.1, v. 22, p. 132-163, 2014.

DEMO, P. **Participação é conquista**. 6. ed. São Paulo-Cortez, 1993.

DESLANDES, S.; GOMES, R.; MINAYO, M. C. de S. (Orgs.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 33 ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

FERREIRA, J. Do desenvolvimento local ao desenvolvimento territorial. **XIX Encontro Nacional de geografia agrária**. São Paulo, 2009, pp. 1-21. Disponível em: <www.geografia.fflch.usp.br/inferior/laboratorios/agraria/.../artigos/Ferreira_J.pdf>. Acesso em maio, 2016.

FREITAS, A. F. de. **Dinâmicas sociais e desenvolvimento territorial no território Serra do Brigadeiro: atores, redes e instituições**. Tese (Doutorado em Administração). Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2015.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 32 ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005. [On line]. Disponível em: <<http://groups.google.com.br/group/digitalsource.pdf>>. Acesso em: abr. 2015.

GORENDER, J. A natureza do desenvolvimento capitalista no campo brasileiro. In: STÉDILE, J. P. et al. (Coords.). **A questão agrária hoje**. 2 ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1994.

GOHN, M. da G. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

_____. **Novas teorias dos movimentos sociais**. 5 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, n.47, v. 16, p. 333-513, maio/agosto 2011. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n47/v16n47a05.pdf>. Acesso em: mar. 2015.

IAMAMOTO, M.; CARVALHO, R. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez, 2013.

LOWY, M. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado. **Revista Outubro**. n. 1, maio de 1998, p. 73-80. Disponível em: < afoiceemartelo.com.br/posfsa/Autores/Lowy,%20Michael/a%20teoria%20do%20desenvolvimento%20desigual%20e%20combinado.pdf. Acesso em: set. 2015.

LOPES, E. S. de A. & COSTA, J. E. da. Contradições, avanços e desafios na formação dos territórios rurais do alto sertão sergipano e agreste de alagoas. In: LOPES, E.S.A; COSTA, J. E. (Orgs.) **Territórios rurais e agricultura familiar no Nordeste**. São Cristóvão/SE: Editora UFS, 2009, p.11-44.

MARSIGLIA, R. M. G. **Orientações básicas para a pesquisa**. In: MOTA, Ana Elizabete [et al]. Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2007 (p.383-398). Também disponível em: http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto3-1.pdf

MATTEI, L. Memórias e reflexões sobre a primeira conferência nacional de desenvolvimento rural sustentável. **Artigo**, 2008. [on line] < Disponível em: www.inagrodt.com.br/revist/index.php/SDR/ardiele/viewFile/55/51. Acesso em: mai. 2016.

MACHADO J. G. R.; PAMPLONA, J. B. A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD. Econ. soc. [online]. 2008, vol.17, n.1, pp. 53-84. ISSN 0104-0618. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-06182008000100003>. Acesso em: mai.2016.

MELO, R. L.; HANSER, D. L. Desenvolvimento regional e local: novas e velhas questões. São Cristóvão/SE: Editora UFS, 2007, p. 7-30.

MELUCCI, A. Conversando com Alberto Melucci. Conferência “Movimentos sociais e sociedade complexa”, promovida pelo Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Movimentos Sociais. In. **Movimentos na contemporaneidade**. Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social. São Paulo-PUC, 1997, p. 11-73.

MINAYO, M. C. de S. (org.). Pesquisa social: Teoria, método e criatividade. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 13 ed. **Revistainterlegere** (revista semestral do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais). São Paulo, n.14, p. 1-8, janeiro a junho 2014.

MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, classe e movimento social**. (Biblioteca básica de Serviço Social). São Paulo: Cortez, 2011.

MOREIRA, M. F. **A gestão social do PRONAF Infraestrutura no território do alto sertão sergipano**: a experiência do CMDR de Porto da Folha no período de 1996 a 2006. Monografia (Especialização em Desenvolvimento Rural Sustentável), Centro de Humanidades, Universidade Federal de Campina Grande, 2007.

NETTO, J. P. **Introdução ao estudo do método em Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

OLIVEIRA, A.U. de. O campo brasileiro no final dos anos 80. In: **A questão agrária hoje**. STÉDILE, J.P. et al. (Coords). 2 ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1994.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Tradução de ROUANET, L. P. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PETRY, A. A América Latina e o desenvolvimento sustentável. **Desenvolvimento: conceituação e modelos**. Rio Grande do Sul: UNISINOS, 2008, p. 1-21. Disponível em: <http://www.projeto.unisinos.br/humanismo/al/desenvolvimentoal>. Acesso em: ago. 2015.

PEDRINI, M. D.; LIPPI, L. F. B. **Conversando com Alberto Melucci**. Conferência “Movimentos Sociais e sociedade complexa”. São Paulo: PUC, 1977, p. 11-63.

PICOLOTTO, E. L. **As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política**, 2011. Tese. (Doutorado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: http://r1.ufrj.br/cpda/wp-content/uploads/2012/07/Tese_Everton_Picolotto_2011.pdf. Acesso em: jan. 2016.

_____. Movimentos sociais: abordagens clássicas e contemporâneas. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais (CSOnline)**. Juiz de Fora/MG, ano I, v. 2, novembro 2007. [On line]. Disponível em: <https://csonline.ufjf.emnuvens.com.br/csonline/article/view/358/332>. Acesso em: dez. 2015.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano: a verdadeira riqueza das nações – vias para o desenvolvimento – Edição do 20º aniversário**, 2010. Disponível em: http://www.pnud.org.br/hdr/arquivos/RDHglobais/PNUD_HDR_2010.pdf. Acesso em: dez. 2015.

_____. **Relatório do Desenvolvimento Humano: sustentar o progresso humano: Reduzir vulnerabilidades e reforçar a resiliência**, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/arquivos/RDH2014pt.pdf>. Acesso em: dez. 2015

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna**. Tradução Luiz Alberto Monjardim. - ed. 5.- Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ROUSSEAU, J. J. **Discurso sobre a economia política e do contrato social**. Petrópolis: Vozes, 1995.

SABOURIN, E. P. Evolução da política federal de desenvolvimento territorial no Brasil. **Novos cadernos NAEA**, v. 18, n. 1, p. 123-143, jan-jun. 2015.

SACHS, I. Barricadas do ontem, campos do futuro. **Estudos Avançados**. São Paulo, n. 68, v. 24, 2010, p. 25-38. Disponível em < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142010000100005. Acesso: ago. 2015.

_____. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. **Estudos Avançados**. São Paulo, n. 68, v. 24, 2010. Disponível em: <. <http://www.scielo.br/pdf/ea/v24n68/05.pdf>. Acesso em ago. 2015.

SADER, E. **Quando os novos personagens entram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Editora Campos LTDA, 1979.

SAYAGO, D. Os conselhos de desenvolvimento territorial: entre a participação e a representação. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. Taubaté/SP, n. 4 p. 9-21, novembro de 2007. [On line] <Disponível em: http://www.rbhdr.net/extra_n01/artigo1.pdf. Acesso: em abr. 2015.

SCHERER-WARREN, I. **Movimentos sociais**: um ensaio de interpretação sociológica. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1984.

_____. **Redes de movimentos sociais**. 5 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2011.

SCHNEIDER, S.; TARTARUGA, I. G. P. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, n. 1 e 2, v. 23, janeiro a dezembro de 2004, p. 99-114. Programa de Pós Graduação em Sociologia. Universidade Federal de Campina Grande (UFCG).

_____. SILVA M.; MARQUES, P. (Orgs.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Rio Grande do Sul: Editora UFRGS, 2004.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2000.

SILVEIRA, F.G. (coord.) **Desenvolvimento territorial no alto sertão sergipano**: diagnóstico, assentamentos de reforma agrária e proposta de política. (PTASS). Convênio INCRA/IPEA/CECAC, 2005-2006.

SILVA, N. F. da. **Crédito Fundiário e desenvolvimento territorial**: entre o fetiche e o enfrentamento à questão agrária no alto sertão de Sergipe. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Programa de Pós Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE, 2013.

SOUZA, M. L. de. **Desenvolvimento de comunidade e participação**. São Paulo: Cortez, 2004.

SZWAKO, J. Aprendendo com os conflitos: tendências e riscos nas dinâmicas conselhistas. In. SOUTO, A. L.; PAZ, R. (orgs.). Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios. **Revista Instituto Polis**. São Paulo, n. 52, 2012, p. 91-114. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/1585/1585.pdf>. Acesso em> nov. 2015.

TANEZINI, T. C. Z. **Territórios em conflito no alto sertão sergipano**. Tese. (Doutorado em Geografia) - Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão/SE, 2014.

TEIXEIRA, O. A.; SABOURIN, E. (Editores técnicos). **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias e experiências**. UFPB/CIRAD/EMBRAPA. Brasília, 2002.

WEFFORT, F. C. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
VASCONCELOS, M. da C. A. **Além da geração de trabalho e renda: economia solidária e participação de cooperados/associados em Sergipe**. São Cristóvão: Ed. UFS, 2010.

VEIGA, J. E. da Et Alii. O Brasil Rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. **Série Textos para discussão** nº 1 (BRASIL, MDA/NEAD/IICA, 2001).

_____. O Brasil Rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. **Revista Estudos Avançados**. São Paulo, n. 43, v. 15, 2001, p. 101-119. Disponível em:
<http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a10.pdf> . Acesso em: jan. 2016.

APÊNDICE

ENTREVISTAS

ROTEIRO DE QUESTÕES

1- Representação/representatividade na constituição do Colegiado

- Como se deu a constituição do Colegiado do Alto Sertão sergipano?
- Como se dá o processo de escolha dos representantes por entidade/movimento social?
- Quantos membros cada entidade pode indicar?
- Qual o período (tempo) do mandato de cada membro e como se dá a renovação?
- Como a entidade escolhe seus representantes para o Colegiado: indicação do presidente/coordenador ou por meio de votação em assembleia dos associados?

2 – Participação dos movimentos sociais nas instâncias do Colegiado

- Em que instâncias do Colegiado o movimento participa? Plenário, grupo diretivo, grupo temático.
- A participação dos atores sociais/movimentos é expressiva? O que motiva a participação?
- Quais as atividades mais frequentes o movimento participa?
- Os temas abordados são demandados pelos atores que compõem o Colegiado?
- Existem mais convergências ou divergências nas votações? Em caso de impasses como se resolve?

3 – Institucionalidade: normas, regimentos

- Quais as normativas, instrumentos legais que dá institucionalidade aos atos do Colegiado? Regimentos, regras de participação, período de mandato, eleição, etc...
- Quanto às decisões, deliberações, existe um quórum mínimo para aprovação dos Planos e projetos para o território?
- Como se dá a votação para aprovação das propostas, dos projetos que compõem o Plano Territorial?

4 – Comunicação/Articulação

- Existe articulação/interação entre os diversos movimentos que compõem o Colegiado?
- Em que momento isso mais acontece?
- E como se dá a interação com a base que é representada? Como os agricultores (as) são envolvidos no processo? Há uma troca de informação e conhecimento?
- As demandas apresentadas pelos movimentos são atendidas? De que forma?
- Como se dá a comunicação para que o movimento participe de todas as atividades? Qual o

instrumento mais utilizado?

5 – Gestão dos planos e projetos

- Como o movimento participa da elaboração do Plano?
- Como o Colegiado acompanha, faz a gestão dos projetos?
- Como se realizam os contratos, convênios e execução dos Planos?
- Quais os instrumentos para o acompanhamento e gestão dos planos?